

пов'язаних з реалізацією податкової політики державно-організованого суспільства. По-друге, як соціальний інститут державна служба в органах податкової міліції являє собою історично складену, стали форму організації сумісної діяльності осіб, які працюють в органах, службах та підрозділах податкової міліції України. Цей інститут тісно пов'язаний і взаємодіє з іншими інститутами суспільства. Механізм такої взаємодії має структурно-функціональний характер, що дозволяє державі, спираючись на державну службу в підрозділах податкової міліції, проводити податкову політику. По-третє, особливості державної служби в органах податкової міліції обумовлені їх своєрідним організаційно-правовим статусом, цілями, завданнями, принципами, функціями. Свою специфіку має нормативно-правове забезпечення функціонування служб, структур та підрозділів податкової міліції, порядок проходження служби державними службовцями цих структурних підрозділів системи органів виконавчої влади. По-четверте, поняття державної служби в органах податкової міліції слід визначити як професійну діяльність державних службовців цих структур, служб та підрозділів щодо виконання завдань і функцій суспільства та держави в сфері реалізації податкової політики шляхом здійснення своїх правоохоронно-фіскальних посадових повноважень на платній основі.

Список літератури: 1. Постанова Кабінету Міністрів України № 510 від 5.07.1993 року «Про Утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» // Збірник Постанов Уряду України.1993.№10. 2. Указ Президента України №760 від 22 серпня 1996 р. «Про утворення Державної податкової Адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» // Урядовий кур'єр.1996. 15 жовтня. 3. Указ Президента України №1013/96 від 30 жовтня 1996 року «Про питання державних податкових адміністрацій»// Урядовий кур'єр.1996. 10 листопада. 4. Яблонський В. Податкова поліція має право // Голос України.1997. №171. 5. Яблонський В.Податкова поліція незаконно взяла на себе функції органів дізнання // Галицькі контракти.1997. №33. 6. Захарко М. Податкова поліція – це все ж не кримінальна міліція // Галицькі контракти.1998. №4. 7. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» // Відомості Верховної Ради України.1991. № 6. Ст.37. 8. Закон України «Про внесення змін до Закону України про державну податкову службу в Україні» //Офіційний вісник України. 1998. №6. Ст.210. 9. Податкова міліція: друге дихання //Вісник податкової служби України. 1998. 10. Петришин О. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід // Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4. 11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н.Р. Нижник. К., 1999.

Надійшла до редколегії 26.04.02

М.І. Іншин

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Особливим різновидом служби є державна служба. У будь-якому державно-організованому суспільстві неможливо обійтись без державного управління, а, відтак, і без державних службовців. Їх послуги потрібні будь-якій країні незалежно від державного устрою, форми правління, політичної

системи або правлячого режиму. Саме державні службовці виконують практичні завдання, котрі усі цивілізовані суспільства світу поклали на свої держави. «Держава як політично організована сила здатна проводити у життя владні приписи, здійснює управлінський вплив на увесь процес і спрямованість суспільних перетворень. Провідником державного управління є державна служба. Вона виступає основним засобом практичної реалізації завдань і функцій держави, забезпечує функціонування її структур, створює умови для нормальної життєдіяльності суспільства і людини» [1, с.621].

Характеристика соціальної природи державної служби обумовлена низкою факторів, розкриваючих генезис і специфіку даного феномена суспільних відносин. З-поміж сукупності факторів насамперед слід відмітити соціальну обумовленість виникнення державної служби, її залежність від політичного устрою суспільства, типу і характеру держави, властивих їй особливостей, а також складу державних службовців. «Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців, механізм реалізації політичної волі владарюючого класу виникає разом з державою як іманентно властивий їй елемент» [2, с.74]. Відомо, що держава виникає на такій стадії розвитку суспільства, коли з'являється об'єктивна потреба політичного регулювання суспільного життя. Вона покликана вирішувати двоедине завдання: 1) здійснювати координацію загальних справ, впливаючих з природи будь-якого суспільства; г) виконувати специфічну функцію, обумовлену протиріччями між урядом та народними масами [3, с.422]. Фактори, які обумовили виникнення держави, є також підґрунтям виникнення державної служби. Перш за все, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальних апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього потрібно було з загальної маси населення виокремити спеціальну групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити у особливо привілейований стан та зробити надійним знаряддям здійснення державної політики. З цього приводу М.Вебер у своїй роботі «Політика як покликання і професія» підкреслював, що штаб управління, котрий у зовнішньому виявленні являє собою організацію політичного владарювання, прикріплений до свого владаря двома засобами: матеріальним інтересом і соціальною пошаною [4, с.648]. Пов'язаний загальними інтересами з правлячим класом, займаючи особливий стан у сфері розподілу матеріальних благ, цей штаб стає дієвим засобом здійснення державних функцій. З його утворенням практично й вирішується потреба у виникненні державної служби як механізму управління. Водночас, розвинута державна служба виникає лише на такій стадії розвитку державності, коли відбувається суттєвий поділ праці між владою та апаратом управління, між особами, які займають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. «Влада, представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, чиновники – функцію реалізації цієї політики» [2, с.75].

Сьогодні у науковій літературі немає єдиної точки зору щодо з'ясування суті та визначення поняття державної служби. З точки зору Г.В.Атаманчука та М.М.Казанцева: «Державна служба – це практична і професійна участь громадян у здійсненні цілей і функцій держави через виконання державних посад, заснованих у державних органах» [5, с.37]. На думку А.П.Альохіна та Ю.М.Козлова, вона розуміється у широкому та вузькому смислі. «Державна служба в широкому смислі зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях; у вузькому смислі – це виконання службовцями своїх обов'язків у державних органах» [6, с.280]. Іноді вказують, що: 1) соціально-правовий інститут, через який реалізуються цілі і функції держави в суспільстві; 2) професійна діяльність по забезпеченню повноважень державних органів [7, с.318]. Л.Коваль вважає, що державна служба – це професійна служба, це адміністративно-правове відношення службовця, який перебуває на посаді в державних органах, об'єднаннях громадян, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом до цих організацій, що має своїм змістом обов'язкову діяльність по реалізації управлінських функцій [8, с.41]. «Державна служба, – зазначає Н.Р.Нижник, – це професійна діяльність громадян щодо здійснення цілей і функцій держави. Державна служба охоплює: формування управлінських, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату; побудову та правовий опис ієрархії посад; виявлення, підбір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців. Тобто, державна служба існує для того, щоб конструктивно та ефективно виконувались повноваження державних органів, щоб повністю здійснювалась сутність правової, демократичної держави, її призначення служити потребам та інтересам своїх громадян» [9, с.72].

«Державна служба – це особливий державно-правовий і соціальний інститут, який встановлює і регулює відносини держави з її службовцями, людьми, професією яких є діяльність за дорученням і від імені держави реалізувати її цілі і функції. Державна служба – це одночасно і інститут, і діяльність, і система правил роботи щодо виконання функцій держави, і персонал, який здатний якісно виконувати ці функції» – наголошує С.Д.Дубенко [10, с.166]. О.В.Петришин визначає державну службу як професійну діяльність осіб, що займають в установленому порядку посади в державних органах і інших державних організаціях по практичному здійсненню їх функцій і завдань, яка оплачується із державного бюджету» [11, с.167]. «Державну службу, – наголошує В.Б.Авер'янов, – слід розглядати як систему суспільних зв'язків і відносин, а не як суму службовців та установ... У той же час державна служба – це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління» [12, с.175]. Ю.П.Битяк та В.В.Зуй вказують: «Державна служба органічно пов'язана з державою, її роллю та місцем у житті суспільства. У діяльності державних службовців реалізуються завдання і

функції держави, адже кожна посада – це коло службових обов'язків, складаючих частину компетенції відповідного державного органу. Компетенція лежить в основі структури органу і одночасно має за мету створення особового складу державного органу або його апарата – державних службовців. З посадою – первинним структурним підрозділом (одиницею) пов'язане коло питань: встановлення посад, правила і способи їх заміщення, службова кар'єра, порядок переходу з однієї посади на іншу тощо. Таким чином, якщо державну службу розглядати з точки зору місця, котре вона займає в державній організації, та вона починається там, де встановлюється посада. Встановлення посад завершує організацію державних органів та їх апарата» [13, с.56]. Своєрідну позицію займає Д.М. Овсянко: «У цілому державна служба – складний комплексний правовий інститут і регулюється низкою галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового)» [14, с.79]. «Державна служба як різновид професійної діяльності означає безперервне і компетентне забезпечення виконання повноважень державних органів особами, які знаходяться на державних посадах. Державна служба – це професія для державних службовців, котра вимагає спеціальної підготовки, одержання спеціальної освіти. Тому вони приймаються на постійну роботу, їм присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги» [15, с.37].

Характеризуючи державну службу як одну із важливіших сфер державного управління і як явище соціальне [16, с.16], професор Г.В. Атаманчук вказує на наступні її ознаки: по-перше, державний апарат являє собою складну ієрархічну структуру, у якій сотні тисяч людей займають різне посадове (функціональне) становище і виконують різні соціальні ролі. По-друге, апарат управляє, спрямовує, організує і регулює суспільні відносини. По-третє, по відношенню до суспільства, представницької влади, громадян, апарат реалізує обслуговуючі функції. В іншій роботі він пише, що «державна служба – це практичне здійснення державно-встановлених функцій і повноважень, обов'язків та прав за посадою» [17, с.351]. Г.В. Мальцев визначає державну службу як систему відносин, що пов'язані з організацією діяльності і устроєм державного апарату, здійсненням повноважень державних органів і службовців, правовим становищем та професійним удосконаленням кадрів державного апарату. Соціальна роль служби розкривається через її державно-правову природу, через сукупність державно-правових проблем та установлень, які повинні бути визначені в законі [18, с.12-13]. «Оскільки по відношенню до суспільства держава виконує службову роль, – вважає В.П. Мельников, – то при визначенні поняття державної служби потрібно відзначити, що державна служба здійснює функцію ланки, яка пов'яже державу та громадянське суспільство». Як наслідок, розглядає державну службу, з одного боку, як свого роду соціальну інфраструктуру держави, що забезпечує всебічний зв'язок держави і суспільства, ефективну діяльність суспільної системи, з іншого боку, як одну із важливих сфер державного управління, що потребує постійного удосконалення на підставі систематичного наукового керівництва [19, с.341]. Теоретичні формулювання поняття державної служби інші автори роблять як: спеціальну діяль-

ність службовців, що здійснюється ними професійно у складі державного апарату, а також підлеглих йому організаціях, підприємствах, установах з метою створення господарсько-виробничих, соціально-культурних, адміністративно-політичних передумов, необхідних для функціонування та розвитку суспільства [20, с.10]; трудову діяльність у ролі співробітника державної установи або підприємства в галузі управління, організації та інших сферах розумової праці, включаючи відповідні спеціальні функції [21, с.120]; суспільно-корисну діяльність держави в галузі організації і правового регулювання особового складу державних органів та інших державних організацій і саму діяльність цього особового складу – державних службовців у галузі практичного здійснення завдань і функцій держави [22, с.18].

З'ясування соціально-правової характеристики державної служби України, аналіз позицій відомих вчених щодо даної проблематики дозволяє зробити декілька важливих для подальшого дослідження висновків.

1. Суть державної служби має соціальну обумовленість, адже вона переслідує суспільно-корисні цілі і завдання. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, котра має слугувати суспільству. Державна служба – невід'ємний елемент функціонування сучасного державно організованого суспільства. Схематично це має наступний вигляд: суспільство – держава – державна влада – державна служба – суспільство.

2. Державну службу, як багатовимірне і багатоаспектне явище, треба розглядати у декількох вимірах: соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному. У соціальному плані інститут державної служби являє собою орган взаємодії суспільства і держави, державного апарату і громадянських структур, державного службовця і громадянина чи людини. У цьому сенсі система державної служби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей в різних соціальних відносинах, обумовлених потребами, інтересами, звичками, нахилами, інстинктами та іншими спонуканнями. Саме на державну службу покладається вирішення завдань по забезпеченню соціальних гарантій, прав, свобод та законних інтересів громадян. Державне служіння суспільству повинно допомагати людині вирішувати її проблеми, сприяти задоволенню їх соціальних потреб. Отож, державна служба як соціальна категорія – це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних установах, організаціях, підприємствах. Звідси, об'єктивна природа державної служби України сьогодні обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної, правової, соціальної держави. Державні службовці у соціальній державі мають реалізувати соціальну функцію, а не підноситись над народом. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

3. Державна служба є складним соціально-правовим інститутом, вивчення якого вимагає комплексного аналізу його соціальних і юридичних основ. Цей інститут являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження,

заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження і припинення службово-трудоих відносин. Причому, державна служба – це комплексний правовий інститут, утворений з норм різних галузей права і охоплює велику кількість підінститутів. Державна служба завжди пов'язана з владою, що обумовлює специфіку її правового опосередкування і організації. У ній багато імперативного – повинного, необхідного, обов'язкового, того, що слід обов'язково виконувати незалежно від бажання або волі особи, що знаходиться на державній службі. Процесуальний аспект полягає у тому, що державній службі відводиться роль механізму реалізації законів держави і загальнодержавних рішень. Це професійна діяльність працівників державних органів по виконанню функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції. Соціологічний зріз державної служби має своїм змістом практичну реалізацію функцій, компетенції державних органів. У цьому ключі важливе виявлення міри ефективності державної служби, практики і проблем її функціонування. Моральна сторона державної служби передбачає вивчення її етичних основ.

4. До основних ознак, рис, властивостей сучасної державної служби слід віднести: а) це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією – необхідністю виконувати відповідні посадові повноваження; б) у межах даної професійної діяльності реалізується компетенція державних органів; в) змістом діяльності державних службовців є виконання завдань і функцій держави, необхідних для життєдіяльності суспільства; г) оплачується з державного бюджету; д) має владний характер і забезпечується заходами державного примусу; є) специфіка нормативної бази регулювання державної служби знаходить своє виявлення через поєднання різних галузей права публічно-правової та приватно-правової систем; ж) переважання розумової праці в процесі професійної трудової діяльності, володіння особливим предметом праці – інформацією; з) проходить у відповідності до встановлених кваліфікаційних розрядів; і) виконання службово-трудої діяльності здійснюється відповідно до внутрішнього трудового розпорядку.

5. Поняття державної служби України слід визначити наступним чином: «Державна служба – це професійна діяльність державних службовців щодо виконання завдань та функцій суспільства і держави шляхом реалізації своїх посадових повноважень на оплатній основі».

Список літератури: 1. Государственное управление: основы теории и организации . Учебник. / Под ред. В.А. Козбапенко. М., 2000. 2. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций / Кол. авт.: Е.В. Охотский Е.В., Игнатов В.Г., Латов Б.В. и др. Ростов на Дону,1998. 3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинение. Т.25. Ч.1. 4. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. 5. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы в Российской Федерации // Ежегодник'95. Государственная служба России. М.,1996. 6. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1995. 7. Игнатьев В.Г., Майборода С.О., Попеделков А.В., Старостин А.М. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных

орієнтації. Регіональний рівень. – Ростов на Дону, 1997. 8. Коваль Л. Адміністративне право України. К., 1994. 9. Нижник Н. Державна служба – специфічний фактор зміцнення державного управління // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. Вип.1.1998. 10. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні. Посібник. К., 1998. 11. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков,1998. 12. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.,1998. 13. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. Х., 1994. 14. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Гуманова. М., 1999. 15. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник. М.,1999. 16. Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1992.№ 4. 17. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. 18. Мальцев Г.В. Государственная служба в России: проблемы становления // Сборник научных статей. М., 1993. 19. Мельников В.Г. Государственная служба в Российской Федерации: концепции, опыт, проблемы / Материалы «Круглого стола» РАУ. М., 1993. 20. Воробьев В.А. Советская государственная служба. Ростов на Дону, 1986. 21. Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М., 1949. 22. Битяк Ю.Г. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ: Навчальний посібник. К., 1990.

Надійшла до редколегії 27.04.02

І.П. Греков

ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Важливою рисою трудових договорів чи контрактів про службу в державних органах, підприємствах, установах, організаціях є їх сталість. Як держава у особі тієї чи іншої державної інституції, так і державний службовець зацікавлені в тривалості службово-трудова відносин. Їх інтерес у збереженні дії трудового договору є обопільним і обґрунтований загальновищезнаним у науці та практиці положенням про те, що ефективність трудової діяльності працівників багато в чому залежить від тривалості дії трудових чи службово-трудова відносин. «Обидві сторони зацікавлені в тривалості трудових відносин, оскільки це дозволяє власнику або уповноваженому ним органу укомплектувати виробництво кадровими працівниками. За наявності постійних кадрів, які досконало знають виробництво, підприємство працює ритмічно, усуваються причини різних виробничих неполадок, зменшуються брак і порушення трудової дисципліни. У стабільності трудових відносин зацікавлені також працівники, оскільки їх не турбує працевлаштування, що дає змогу постійно підвищувати свою кваліфікацію, забезпечує працюючих постійним джерелом здобуття засобів до існування» [1, с.234]. Слушним з цього приводу є зауваження відомого українського вченого, доктора юридичних наук, професора В.С. Венедиктова, що «важливим моментом в забезпеченні сталості і стабільності трудових відносин є особливий інтерес працівника і власника або уповноваженого ним органу, який виникає під час укладання трудового договору (контракту). Саме взаємний