

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

інтерес робить трудовий договір (контракт) тривалим, а його невідповідність призводить до його припинення» [2, с.37].

Однак сталість трудового договору чи контракту про службу в державних організаціях не означає, що службово-трудові відносини не можуть припинятись. Звичайно, підставами такого припинення можуть бути події, до яких слід віднести смерть державного службовця або інші юридичні факти, перелік яких встановлює чинне законодавство про працю і державну службу. Взагалі, в юридичній літературі зустрічаються різні терміни, пов'язані з припиненням трудових чи службово-трудових правовідносин та розірванням трудового договору. Причому, здебільшого термін «припинення трудового договору (контракту)» означає припинення трудових правовідносин за усіма підставами, передбаченими чинним законодавством, наприклад, за угодою сторін трудового договору, за ініціативою однієї з сторін трудового договору, за ініціативою інших уповноважених органів. Термін же «розірвання трудового договору (контракту)» обіймає припинення трудових правовідносин за ініціативою однієї з сторін трудового договору, а також за вимогою відповідних профспілкових органів. Термін «звільнення з роботи» характеризує власне порядок розірвання трудового договору чи припинення трудових відносин, а за своїм етимологічним змістом і обсягом це поняття дорівнює терміну «припинення трудового договору (контракту)» [3, с.196]. Стислою формулою вирішив питання даної термінологічної диференціації В.С. Венедиктов. За його думкою: «Термін «припинення трудового договору» означає припинення трудових правовідносин у всіх випадках, передбачених діючим законодавством про працю. Це родове поняття, що поєднує усі підстави розірвання трудових зв'язків як за ініціативою працівника, власника або уповноваженого ним органу, третіх осіб, так і у зв'язку з вибуттям працівника з списочного складу підприємства за його смертю. Термін «розірвання трудового договору» означає припинення трудового договору за ініціативою однієї з сторін або третьої сторони, що має право вимагати розірвання трудових правовідносин. Можливість і право розірвання трудового договору чи контракту третьою особою повинні бути передбачені чинним законодавством про працю. Термін «звільнення з роботи» означає порядок, процедуру, пов'язану з розірванням або припиненням трудових відносин. Цим терміном охоплюються усі підстави припинення трудового договору, передбачені ст.36 КЗпроП України. Це суворо обмежений перелік підстав припинення трудового договору, який умовно можна поділити на наступні різновиди: загальні підстави припинення трудових відносин, підстави припинення трудового договору за ініціативою працівника, за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу, за ініціативою третіх осіб» [4, с.100-101].

Водночас, припинення трудового договору буде правомірним лише за наявності наступних умов: 1) за передбаченими у законі підставами припинення трудового договору; 2) з додержанням певного порядку звільнення за конкретною посадою; 3) є юридичний факт припинення трудових правовідносин, наприклад, розпорядження власника, заява працівника, відповідний стан третьої сторони. Це пов'язано з тим, що безпосередньо наявність

підстави звільнення не припиняє трудового правовідношення. «Для цього потрібний певний юридичний акт як дія відповідної особи (наказ адміністрації або заява працівника), оформлений в установленому законом порядку та відзеркалюючий волю сторони договору на його розірвання. І наявність підстави для звільнення за ініціативою адміністрації не зобов'язує її звільняти працівника, а надає лише право на звільнення з додержанням відповідного порядку. Суворо регламентація законом підстав припинення трудового договору і порядку звільнення працівників за кожною з підстав є важливою юридичною гарантією права на працю» [5, с.205].

Специфіка службово-трудової діяльності державних службовців щодо виконання своїх повноважень по реалізації функцій держави і компетенції конкретної державної інституції обумовлює низку особливостей порядку і процедури припинення з ними службово-трудових відносин. Недаремно у спеціальній літературі в сфері державної служби під припиненням службово-трудових відносин розуміється «тимчасове або постійне припинення професійної діяльності по забезпеченню виконання повноважень державних органів, тобто залишення державними службовцями державної посади. Припинення службово-трудових відносин завжди означає припинення виконання посадових обов'язків» [6, с.466]. Погоджуючись з автором у тому, що припинення службово-трудових відносин – це завжди припинення виконання ним відповідних посадових обов'язків, необхідно вказати на зайвність зазначення у вищенаведеному визначенні поняття «припинення службово-трудових відносин» такої ознаки, як «тимчасове або постійне припинення професійної діяльності». Для самого явища, факту «припинення службово-трудових відносин» наявність такої ознаки є несуттєвим, а, отже, і зайвим у науковому визначенні відповідного поняття.

Згідно з чинним законодавством про працю, зокрема ст.ст.36, 37 Кодексу законів про працю України [7], підставами припинення трудового договору є: угода сторін; закінчення терміну, окрім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна з сторін не вимагає їх припинення; призов або вступ працівника на військову службу; розірвання трудового договору за ініціативою працівника, власника або уповноваженого ним органу чи за вимогою профспілкового органу; переведення працівника, за його угодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною суттєвих умов праці; вступ в законну силу вироку суду, яким працівник засуджується до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, що виключає можливість продовження даної роботи; підстави, передбачені контрактом; направлення працівника в лікувально-профілактичний профілакторій. У зв'язку з тим, що означений перелік підстав припинення трудового договору вичерпний і може бути доповнений лише в порядку спеціальної нормотворчості, на практиці іноді виникають труднощі стосовно застосування таких, не закріплених загальним законодавством юридичних підстав, як порушення правил прийняття на роботу, смерть працівника та визнання його в установ-

леному порядку безвісно відсутнім. Уявляється, що фактичне існування означених підстав припинення трудових правовідносин повинно набути правової форми, а, відтак, ст.36 Кодексу законів про працю України доповнено двома додатковими підставами припинення трудового договору чи контракту.

Поряд з цим, ст.30 Закону України «Про державну службу» [8, ст.490] зазначає, що крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба може припинитись унаслідок порушення умов реалізації права на державну службу. У даному контексті, згідно зі ст.4 Закону України «Про державну службу», термін «право на державну службу» наповнений наступним змістом: «Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали, відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли в установленому поряд конкурсний відбір або іншу процедуру, передбачену Кабінетом Міністрів України». Звідси, якщо громадянин вступив на державну службу з порушенням спеціально встановленої процедури, не має відповідної освіти чи професійної підготовки для здійснення певної посади, під час прийняття його була надана перевага перед іншими претендентами у зв'язку з походженням, соціальними та матеріальним станом, расовою чи національною належністю, статтю, політичними поглядами, релігійними переконаннями або місцем мешкання останнього, укладений трудовий договір (контракт) з ним припиняється за п.1. ст.30 Закону України «Про державну службу».

Між іншим доцільно зазначити, що оскільки в діючому Кодексі законів про працю України не міститься положень щодо регулювання службово-трудова відносин на державній службі спеціальним законодавством як окремої категорії працівників суспільного виробництва, постільки необхідно звернутись до ст.7 даного нормативно-правового акта, яка допускає для деяких категорій працівників додаткові підстави припинення трудового договору. Вочевидь, що у разі припинення службово-трудова відносин за додатковими, передбаченими ст.30 Закону України «Про державну службу» [8, ст.490] підставами, потрібно посилатись одночасно на ст.7 Кодексу законів про працю України та конкретний пункт статті 30 названого Закону. Прикметно, що на необхідність застосування саме такого порядку звільнення працівників за додатковими підставами припинення трудового договору чи контракту при порушенні правил прийому на роботу вже зверталась увага фахівців [9, с.23].

В процесі дослідження такої спеціальної підстави припинення державної служби, як порушення умов реалізації права на державну службу, що містяться у п.1 ст.30 Закону України «Про державну службу» [8, ст.490], також виявлено прогалину в спеціальному чинному законодавстві. Адже до фактів порушення умов реалізації права на державну службу відносяться не тільки обставини, що зазначені у ст.4 Закону України «Про державну службу» й обставини, перелічені у ст.ст.12 та 23 цього Закону. Так, згідно зі ст.12 Закону України «Про державну службу» не можуть бути обраними або при-

значеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які визначені в установленому порядку недієздатними; мають судимість, несумісну з зайняттям посади; у випадку прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підвідомчі особам, які є близькими родичами чи свояками; в інших випадках, встановлених законами України. Відповідно до ст.23 досліджуваного нормативно-правового акта, граничний вік перебування на державній службі складає 60 років для чоловіків та 55 років для жінок. У випадку необхідності керівник державного органу за узгодженням з Начальником Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України може продовжити термін перебування на державній посаді, але не більше ніж на п'ять років. У виключних випадках по закінченні цього терміну державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу. Тож бо, службово-трудові правовідносини з державними службовцями можуть бути припинені за багатьох умов, обставин, фактів. Однак, усі вони подібні за своєю сутністю та юридичною природою. Тому і повинні бути поєднані одним пунктом ст.30 Закону України «Про державну службу». Їх сутність полягає у тому, що вони виникли, існували до укладання трудового договору чи контракту про службу в державних органах, підприємствах, установах, організаціях. Юридична природа означених умов, фактів, обставин полягає у неможливості подальшого розвитку службово-трудових відносин, що тягне відповідні юридичні наслідки – припинення проходження державної служби шляхом розірвання трудового договору (контракту). Крім того, загальний щодо означених підстав припинення службово-трудових відносин пункт ст.30 Закону України «Про державну службу» [8, ст.490] повинен містити також і такі, не визначені нині нормативно, підстави як: 1) наявність громадянства іншої держави, за винятком випадків, коли доступ до державної служби врегульований на взаємній основі міждержавними угодами; 2) позбавлення особи права займати державні посади протягом певного строку рішенням суду, що вступило у законну силу.

Іншою, самостійною підставою припинення службово-трудових відносин з державними службовцями державних органів, підприємств, установ, організацій, відповідно з п.2 ст.30 Закону України «Про державну службу» є «недотримання пов'язаних з проходженням державної служби вимог, передбачених ст.16 даного Закону» [8, ст.490]. Звернення до ст.16 означеного нормативно-правового акта дозволило з'ясувати наступне: «Державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Державні службовці не можуть приймати участь у страйках та здійснювати дії, які перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України» [8, ст.490]. Аналіз ст.1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [10, ст.266] засвідчив, що під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне вико-

ристання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг. Наведене поняття корупції є розпливчатим, дозволяє трактувати його надто широко і вільно, що створює передумови порушення права громадян, працюючих в державних організаціях в процесі відповідного правозастосовчої практики. Так, незрозумілим і невизначеним за обсягом є термін «осіб, уповноважених на виконання функцій держави»; далі, не ясно, що означає термін «протиправне використання наданих їм повноважень», а також, що мається на увазі, коли зазначається «або інших переваг». Роз'яснення цих аспектів має неабияке значення для гарантій прав, свобод та законних інтересів державних службовців, а тому, вони повинні бути чітко висвітлені у ст.1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [10, ст.266]. Внесення чіткості в розуміння наведеного понятійного апарату підвищить ефективність діяльності судів у цій сфері, бо сьогодні, як зазначено у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. №13 (зі змінами, внесеними постановою від 3 березня 2000 р. №3) «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», чинна практика застосування загальної статті має суттєві вади: «Суди нерідко приймають до свого провадження неналежно складені протоколи, зокрема ті, в яких не зазначено правовий статус особи та характер вчиненого нею діяння. Внаслідок цього до відповідальності притягаються особи, які не є суб'єктами корупційних праввідносин або вчинили діяння, що не належать до останніх. Окремі суди признають особам, які вчинили корупційні правопорушення, штрафи в меншому розмірі, ніж передбачено Законом. Мають місце випадки необгрунтованого звільнення винних від адміністративної відповідальності, порушення строків розгляду справ. Судді не завжди реагують на порушення законності при вирішенні питань, пов'язаних із притягненням громадян до відповідальності за корупційні правопорушення, а також на факти звільнення при перевірці обставин їх вчинення, при складенні протоколів та надісланні їх на розгляд» [11].

До дій, вчинення яких державним службовцем може призвести до звільнення його з державної служби, Закон України «Про боротьбу з корупцією» відносить наступні. По-перше, незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг, в тому числі прийняття або одержання предметів (послуг) шляхом їх набуття за ціною (тарифами), яка є суттєво нижчою їх фактичної (дійсної) вартості. По-друге, одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредиту чи позик, набуття цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених законодавством. По-третє, сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності, а також в одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів або пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг. По-четверте, зайняття підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, представлення інтересів третіх

осіб у справах державного органу, в якому працює уповноважена на виконання функцій держави особа, а також виконання роботи на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, творчої діяльності, медичної практики). По-п'яте, входження самостійно, через представників або підставних осіб у склад правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарчих організацій, союзів, об'єднань, кооперативів, які здійснюють підприємницьку діяльність. По-шосте, відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачене правовими актами, умисне утримування її, надання недостовірної чи неповної інформації. По-сьоме, сприяння з використанням свого посадового стану фізичним та юридичним особам в здійсненні зовнішньо-економічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг. По-восьме, неправильне втручання, з використанням свого посадового становища, в діяльність інших державних органів або посадових осіб з метою завадити виконанню ними своїх повноважень. По-дев'яте, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює. По-десяте, надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки й прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Незрозуміло, чому законодавець вищенаведені протиправні дії державних службовців розмістив у двох самостійних статтях Закону України «Про боротьбу з корупцією». Відповідно до правил юридичної техніки, зважаючи на їх єдину сутність і юридичну природу, слід поєднати дані заборонені дії в єдину статтю досліджуваного нормативно-правового акта. Ще є один вагомий недолік у означеному переліку неправомірних дій державних службовців державних органів, підприємств, установ, організацій, що також одночасно виступають і підставами припинення службово-трудових відносин з ними. Нормативний текст, у якому викладений зміст цих заборонних дій, перевантажений оціночними поняттями, такими наприклад як: «суттєво нижче від їх фактичної (дійсної) вартості», «незаконне одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг», «займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників, або підставних осіб», «бути повіреним третіх осіб у справах державного органу», «здійснювати сприяння, використовуючи своє посадове становище», «під час підготовки й прийняття нормативно-правових актів або рішень». Вживання цих оціночних категорій робить оціночними відповідний нормативний текст, що навряд чи доцільно, коли мова йде про права, свободи та законні інтереси громадян, у даному випадку державних службовців, звільнення яких з державних інституцій залежить від факту встановлення чи невстановлення тієї чи іншої протиправної дії, вчиненої працівником у процесі виконання своїх посадових обов'язків. Зрозуміло, що автентичне тлумачення наведених термінів зробило б практику застосування досліджуваних приписів більш прозорою, а, отже, й ефективнішою.

Список літератури: 1. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. Х., 1998. 2. Венедиктов В.С. Правовые вопросы возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений: Учеб. пособие. Х., 1996. 3. Трудовое право. Учебник

/Кол. авторів: Бриллиантова Н.А., Киселев И.Я., Малов В.Г., Смирнов О.В. и др. М., 1997. 4. Венедиктов В.С. Конспект лекций по трудовому праву Украины: Учеб. пособие для высших учебных заведений. Ч.1. Х., 1998. 5. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России. М., 1995. 6. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. 7. Кодекс законов о труде Украины // Право и практика. 1998. №7. 8. Закон України «Про державну службу» //Відомості Верховної Ради України. 1993. №52. Ст.490. 9. Ершов В. Споры, связанные с дополнительными основаниями прекращения трудового договора (контракта) // Российская юстиция. 1994. №1. 10 Закон України «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної Ради України. 1995. №34. 11. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. №13 (зі змінами, внесеними постановою від 3 березня 2000 р. №5) «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією»// Право України. 2000. №7.

Надійшла до редколегії 30.04.02

Д.О. Золотко

УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЮ АДАПТАЦІЄЮ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ

Докорінні зміни у соціально-економічному середовищі функціонування органів внутрішніх справ, складні та неоднозначні процеси, що відбуваються у сучасному суспільстві, потребують прийняття адекватних заходів реагування щодо вдосконалення організації управління органами внутрішніх справ. Головними тенденціями цієї діяльності можна вважати реалізацію комплексного, системного підходу до управління, підвищення професіоналізму на всіх рівнях та в усіх компонентах управління. Теоретична практична робота в цьому напрямку вже почалась, але існує ще багато не вирішених питань. Серед них питання, пов'язані з управлінням різними напрямками та аспектами роботи з кадрами органів внутрішніх справ.

Складність криміногенної ситуації в Україні, тенденції її подальшого розвитку, наявність певних явищ та детермінант, які зумовлюють ці тенденції, вимагають відповідної стратегії боротьби зі злочинністю, значних капіталовкладень, висококласних кадрів, передового технічного оснащення.

Підкреслюючи значення всіх названих вище факторів, їх взаємозумовленість, необхідно зауважити, що вирішальним серед них є, безумовно, людський фактор: здатність працівників органів внутрішніх справ виконувати за сучасних умов свої функціональні обов'язки, їх відповідність тим завданням та вимогам, які стоять перед органами внутрішніх справ у цілому.

Життя постійно підвищує вимоги до кадрів органів внутрішніх справ. Ці вимоги особливо зросли на сучасному етапі розвитку суспільства, коли завдання органів внутрішніх справ стають все більш складними, багатогранними та відповідальними. У зв'язку з цим особливою значення набуває розробка питань управління персоналом, пошук нових підходів до цієї діяльності, запровадження більш досконалих форм та методів роботи тощо.