

трудових спорів і конфліктів національним законодавством, обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: трудові розбіжності, позасудові юрисдикційні органи, позасудове трудове процесуальне провадження, трудовий спір, трудовий конфлікт.

Lazor L.I. The nature and significance of extra-judicial labour process production in current market conditions. – Article.

The nature and value of the labour-court procedure of extrajudicial labour process production in a market economy are discovered, the legal analysis of its features is held. Benefits of extra-judicial proceedings in labour cases justified and the prospects for their development in modern conditions are defined. Problematic moments in the national legal regulation of extra-judicial settlement of labour disputes and conflicts are discovered, suggestions for improvement of extra-judicial labour process production are justified.

Keywords: labour disputes, extra-judicial jurisdictional bodies, labour-court process production, labour dispute, labour conflict.

УДК 349.2

М.І. Інішин,

*доктор юридичних наук, Заслужений юрист України,
завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»: АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ

Стаття присвячена аналізу змістовного наповнення поняття «державна служба», що пропонується в новому Законі України «Про державну службу». Визначаються недоліки та переваги нового визначення державної служби

Ключові слова: державна служба, новий закон, сутність, визначення

Питання сутності державної служби в умовах тотального реформування адміністративної системи в Україні є вкрай актуальним з огляду на такі чинники. По-перше, в поточному році знаходиться на стадії вступу в силу новий Закон України «Про державну службу», яким суттєво змінено підхід до сутності самої державної служби. По-друге, стосовно цього Закону серед фахівців висловлюються нарікання на його недосконалість. Ключовим моментом Закону є безпосередньо визначення державної служби, без якого змістовне наповнення всього Закону втрачає будь-який сенс. Відтак, аналіз даного Закону, безумовно, має розпочинатися саме з встановлення відповідності сутності державної служби тим керівним напрямом розвитку на-

шої держави, що задекларовані в Основному Законі. Отже, метою даного дослідження є з'ясування того, чи дійсно у визначенні державної служби, даному законодавцем в новому Законі України, враховано її істинний зміст, характерний демократичній, правовій, соціальній державі.

Задля досягнення поставленої мети передбачається здійснити аналіз теоретичних напрацювань щодо сутності державної служби та зробити наголос на її соціальному характері; з'ясувати, яким ознакам має відповідати державна служба в демократичній, правовій, соціальній державі; зробити висновки щодо піднятого питання стосовно визначення державної служби, що пропонується законодавцем в новому Законі.

Відмітимо, що саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, але й виражало характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявність багаточисленних визначень вказаного поняття з різних аспектів, в різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби. Поняття державної служби досліджувалося та визначалося в різних правових науках (як в межах загальної теорії права, так і в галузевих дослідженнях з конституційного, адміністративного, трудового права, тощо) відомими вченими: В.Б. Авер'яновим, І.Л. Бачило, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, В.А. Власовим, В.Г. Вишняковим, В.О. Воробйовим, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківаловим, Ю.М. Козловим, П.В. Ковалем, І.Б. Коліушко, Б.М. Лазаревим, Г.І. Леліковим, В.Я. Малиновським, В.М. Манохіним, Н.Р. Нижник, Є.В. Охотським, О.Ю. Оболенським, Г.І. Петровим, Ю.О. Розенбаумом, А.О. Селівановим, С.С. Студенікіним, О.М. Якубою та іншими.

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної служби дозволяє виокремити чотири основні аспекти, які відзначаються переважно більшістю дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний. Важливість соціального змісту державної служби відзначається практично всіма дослідниками даної проблематики. Автори підручника «Державна служба: теорія і організація» доводять: «Як соціальний інститут державна служба представляє собою історично складену сталу форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у державі. У суспільстві, виходячи з його функціональних якостей, діють різноманітні соціальні інститути – політичні, економічні, духовні. В межах названої класифікації державна служба відноситься до політичних інститутів, таких як держава, політичні партії, армія, суд, прокуратура. У своїй сукупності вони виражають існуючі в даному суспільстві політичні інтереси і відносини» [1, с. 83]. В.А. Козбаненко зазначає, що в соціальному плані інститут державної служби представляє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, нахилами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення

соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством [2, с. 629-630].

В.Я. Малиновський відзначає, що «становлення правової, демократичної української держави неможливе без становлення якісно нового інституту державної служби. У процесі розвитку держави в цьому напрямку кардинально змінюється призначення й державної служби. Якщо в період панування комуністичної ідеології в Україні державна служба служила лише радянській бюрократії, тобто незначному прошарку населення, то головною її суттю на сучасному етапі стає реалізація законів держави, забезпечення захисту прав та інтересів громадян, сприяння у виконанні ними своїх обов'язків і допомога в реалізації ними останніх. Тому, на думку вченого, державну службу слід розглядати не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Об'єктивна природа даного соціального інституту зумовлена природою і призначенням демократичної, правової держави, в якій статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. Державні службовці реалізують у такій державі соціальну функцію, а не панують над народом. Головною рисою сучасної державної служби є пріоритет прав та інтересів особи зі зміною співвідношення державного і власного інтересів на користь останнього. Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохорона та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби дає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління» [3, с. 426].

«Сучасний правовий інститут державної служби – висловлює свої міркування В.Б. Авер'янов – це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, продовжує вчений, – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби» [4, с. 181–182]. Г.І. Леліков, досліджуючи юридичну природу державної служби, вважає, що вона є складною цілісною системою. Її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації базуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними. Державна служба має такі аспекти: політичний – ланка, що пов'язує громадян із державою; юридичний – практичне виконання посадових обов'язків та повноважень у державному апараті; соціальний – здійснення цілей та функцій держави в суспільстві [5, с. 161]. С.Д. Дубенко, досліджуючи правовий аспект державної служби, зазначає, що цей інститут є системою пра-

вових норм, які регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин [6, с. 131].

Отже, соціальний аспект є первинним відносно інших характерних сутнісних ознак державної служби. Як вірно стверджує І.П. Греков, досліджуючи особливості правового регулювання праці державних службовців: «Роль державної служби у функціонуванні держави та суспільства визначається функціями, які мають саме соціальний характер. Це функція соціальної організації, функція соціальної комунікації, функція соціальної інформації, функція контролю, функція регулювання та виховна функція. У політичному аспекті державна служба – це діяльність щодо реалізації державної політики, спрямована на досягнення вироблених спільними зусиллями усіх політичних сил державно-політичних цілей і завдань у суспільстві та державі. У цьому ключі державна служба – найважливіший фактор стабільності в суспільстві, адже від ефективності її функціонування залежить стабільність суспільних відносин. У соціологічному аспекті державна служба – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів. У цьому сенсі важливим є виявлення міри ефективності державної служби, практики і проблем її функціонування» [7, с. 15].

Як соціальний інститут державна служба, роблять висновок Є.В. Охотський та В.Г. Ігнатов, являє собою історично встановлену форму організації суспільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави. У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером є процесом служіння вітчизні, народу, тій політичній системі, яка створена народом. Важливо лише, щоб політична система, насамперед, в особі держави, мала дійсно народний характер, жила інтересами і потребами народу. За нових історичних умов, продовжують дослідники, докорінним чином змінюється уявлення про силу держави. Тепер вона проявляється в забезпеченні дійсно демократичних порядків. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. «У свою чергу, державна служба, поєднуючи зусилля соціуму і держави, сприяє їх процвітанню, зміцненню міжнародних та внутрішніх позицій» [1, с. 83-87].

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби. Відтак, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної та правової держави. Державні службовці у соціальній державі реалізують

соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

Окрім вказаного, головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, що полягають у служінні народним інтересам.

Отже, виступаючи елементом державно організованого суспільства, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту. По-перше, вона представляє сферу професійної діяльності. Усім своїм змістом, формами і методами діяльність державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів. По-друге, як об'єднуюча ланка між державою і громадянським суспільством, державна служба покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин. Конституційне положення про те, що людина, її права та свободи є найважливішою цінністю [8], виступає визначальним стрижнем у діяльності державних службовців незалежно від службово-посадового статусу. По-третє, державна служба як суспільне явище являє собою щось більше, ніж діяльність державних службовців та органів управління. Це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності та існуючих у суспільстві порядків. По-четверте, державна служба не просто віддзеркалює суспільні зв'язки та відносини. Вона має соціальну орієнтацію, спрямовану на наближення конституційного ідеалу правової демократичної держави до об'єктивної реальності. По-п'яте, державна служба – це не лише соціально-правова, але й етична система. Формуючи правосвідомість громадян, вона разом з тим є носієм необхідної моралі, моральних цінностей, орієнтує державних службовців та громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття [9, с. 35].

Підводячи підсумок теоретичним розробкам сутності державної служби, слід виокремити такі її основні ознаки: 1) здійснення на професійній основі; 2) здійснення державними службовцями; 3) здійснення діяльності на виконання завдань та функцій держави; 4) покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин.

Звертаючись до положень нового Закону України «Про державну службу», в якому державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [10], слід відмітити такі нюанси. По-перше, слід погодитись із тим, що державна служба представляє собою професійну діяльність державних службовців. По-друге, законодавець, розкриваючи поняття державної слу-

жби, вірно зазначив, що воно зводиться не лише до реалізації державної політики, але, як було вище відзначено, вона має «бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові», а відтак, і повинна приймати участь у формуванні державної політики, зокрема, шляхом здійснення діяльності з підготовки пропозицій щодо її формування. Як позитивні зміни, які впливають на сутність державної служби, слід відмітити і таку новелу як виключення з числа державних службовців осіб допоміжного персоналу. В цьому плані надане визначення автоматично виключає допоміжний персонал. Що ж до впроваджені змін стосовно розмежування політичних посад від посад державної служби, то надане в ст.1 нового Закону визначення не дає можливості на його основі зробити такий висновок. Також викликає ряд питань поняття «адміністративна послуга», по-перше, тому що для його розкриття потрібно звертатись до іншого нормативно-правового акту (Закону України «Про адміністративні послуги»), а, по-друге, й в зазначеному Законі воно розкрито настільки розпливчато й неточно, що чітко зрозуміти його сутність не представляється можливим. Зокрема, вважаємо, що розкриття понять адміністративної послуги та суб'єкта надання адміністративної послуги одне через одного суттєво ускладнює розуміння сутності цих правових термінів; окрім того, викликає заперечення формулювання адміністративної послуги як «результату здійснення владних повноважень», оскільки за своєю сутністю така послуга є діяльністю, а не результатом. З огляду на це, виникає питання щодо того, що саме розуміється під державною службою. Тому не дивно, що у законодавця виникли проблеми з «чітким розмежуванням вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатнім обмеженням для державних службовців на політичну діяльність» [11, с. 4–5].

Важливе питання також виникає і стосовно того, що ані в положеннях Закону, ані безпосередньо у визначенні державної служби взагалі не згадується основне призначення державної служби: захист прав, свобод й законних інтересів учасників суспільних відносин. Разом із тим, в наукових колах, як вже вище цитувалося, постійно підкреслюється саме така соціальна сутність державної служби в демократичній, правовій, соціальній державі. Звичайно, що можна таке завдання державної служби логічно вивести з таких принципів державної служби як верховенство права та законності, однак, на нашу думку, зважаючи на закріплене в ст.3 Конституції України положення щодо визнання прав та свобод людини змістом та спрямованістю держави, доцільно було б чітко зазначити це і у визначенні державної служби, як основної категорії нового Закону, відповідно до якого будується весь Закон.

Підсумовуючи все вище викладене, слід зробити висновок, що надане у новому Законі України «Про державну службу» визначення державної служби потребує корегування та удосконалення. Зокрема, необхідно, зазначити у визначенні основне призначення державної служби, а також потребує удосконалення визначення адміністративних послуг. Як варіант пропонуємо наступне визначення: державна служба – це професійна дія-

льність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод й законних інтересів учасників суспільних відносин.

Література:

1. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с..
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. А Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вегеса, 2000. – 553 с.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Леліков Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Леліков Геннадій Іванович. – К., 1999. – 173 с.
6. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Видавничий Дім „Ін-Юре”, 1999. – 242 с.
7. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Греков Ігор Петрович. – Харків, 2003. – 183 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 //Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
11. Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук, О. Курінний // «Юридичний вісник України», 4 -10 лютого 2012 року. – № 5 (866). – С. 4-5.

Иншин Н.И. Сущность государственной службы по новому Закону Украины "О государственной службе": анализ понятия. – Стаття.

Стаття посвящена анализу содержательного наполнения понятия "государственная служба", которое предлагается в новом Законе Украины "О государственной службе". Определяются недостатки и преимущества нового определения государственной службы

Ключевые слова: государственная служба, новый закон, сущность, определение

Inshin N.I. Essence of government service on new Law of Ukraine "On government service": analysis of concept. –it is the Article.

The article is sanctified to the analysis of the rich in content filling of concept "government service", that is offered in new Law of Ukraine "On government service". Defects and advantages of new determination of government service are determined

Key words: government service, new law, essence, determination

УДК 349.22:331

*І.І. Шамшина,
доктор юридичних наук,
професор кафедри правознавства
Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля*

СУБ'ЄКТИ СОЦІАЛЬНО-ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Досліджені види представництва з боку працівників у колективно-договірних відносинах. Розглянутий правовий статус суб'єктів соціально-партнерських відносин на стороні працівників. Окрему увагу приділено порядку виникнення правосуб'єктності представницьких органів працівників. Обгрунтовані пропозиції з вдосконалення трудового законодавства щодо визначення суб'єктного складу соціально-партнерських відносин.

Ключові слова: соціальне партнерство, суб'єкти колективно-договірних відносин, представницькі органи працівників, трудовий колектив, профспілка, правосуб'єктність.

Соціальне партнерство є важливим чинником застосування наймані праці в умовах ринкової економіки. Саме соціальне партнерство сприяє ефективному розвитку виробничих відносин, підвищенню рентабельності підприємств, забезпеченню соціального миру у суспільстві. Завдання сучасної цивілізованої держави – створити правове поле для ефективного функціонування соціального партнерства, тобто співпраці між роботодавцями і працівниками. А це, у свою чергу, зумовлює необхідність чіткого визначення суб'єктного складу соціально-партнерських відносин.

Окремі аспекти правового регулювання соціального партнерства розглядалися у наукових працях багатьох вчених, таких як: О.С. Арсентьєва, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, М.І. Іншин, Л.І. Лазор, В.В. Лазор, М.В. Лушнікова, А.М. Лушніков, Г.А. Капліна, Н.А. Плахотіна, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Водночас питання щодо суб'єктного складу соціально-партнерських правовідносин все ще залишаються дискусійними. На сучасному етапі у юридичній науці і законодавчих актах немає єдності поглядів щодо того, хто ж може виступати суб'єктами з боку працівників у соціально-партнерських відносинах.