

to recognize the labor procedural law as a separate legal system in the system of the national law is justified. The appropriateness of the Labour Procedure Code as a codified branch source of law is proved.

Keywords: labour procedural law, labour disputes and conflicts, labour procedural relations, labour procedural production.

УДК 349.2

М.І. Іншин,

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

УДОСКОНАЛЕННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОДИН ІЗ ФАКТОРІВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті визначено основні критерії класифікації державних службовців, з'ясовано роль та значення класифікації державних службовців для підвищення ефективності функціонування державної служби України.

Ключові слова: класифікація, посада, ранг, державний службовець, державна служба.

Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації державних службовців є те, що вона дає змогу: визначити місце службовця в системі державно-службових відносин; провести розмежування між посадовими та службовими особами; визначити обсяг службових повноважень; встановити умови та порядок проходження служби і службової кар'єри; забезпечити найбільш раціональне і ефективне вирішення структурно-штатних питань; вирішити питання кадрового забезпечення і підвищення їх професійного рівня. Запорукою ефективної державної служби є діюча система стимулів і заохочень, які спонукають державного службовця до повної реалізації власного потенціалу під час виконання своїх професійних обов'язків.

Аналіз системи заохочень державних службовців свідчить, що відповідно до чинного законодавства в більш привілейованому становищі перебувають державні службовці старшої вікової групи – система доплати за ранг, вислугу років, пенсійне забезпечення суттєво стимулює державних службовців, вік яких більше 40-45 років. Між тим, на сьогодні відсутні належні мотиваційні підстави для перебування на державній службі молодих кваліфікованих кадрів. Більше того, пенсія державних службовців є значно вищою, ніж заробітна плата більшості працівників з незначним стажем трудової діяльності.

Правова становище державного службовця як учасника службово-трудових правовідносин має суттєві відмінності від показників, що харак-

теризують його особисті професійні здібності та коло службових повноважень за посадою. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про державну службу» [1] проходження служби провадиться згідно із категоріями державних службовців та рангами, які їм присвоюються. Таким чином, на нормативному рівні визначені засади класифікації державних службовців за особистими якостями конкретного працівника та за робочими місцями (посадами), які вони займають.

Метою даної статті є здійснення класифікації державних службовців за різними критеріями, та визначення її ролі для підвищення ефективності функціонування державної служби України. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: надати визначення поняттям «посада», «ранг», «штат», виокремити основні критерії класифікації державних службовців, розробити ряд пропозицій по удосконаленню відповідної класифікації.

Про важливість класифікації державних службовців для вирішення теоретично-практичних питань функціонування державної служби неодноразово зазначалось у літературі. «Чисельність корпусу державних службовців, відмінності в обсязі їх повноважень залежно від займаної посади, а також потреба у встановленні порядку в службових відносинах, забезпечення зацікавленості службовців у своїй роботі, викликають необхідність в обґрунтованій класифікації державних службовців» [2, с. 643]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй доводять, що процес проходження державної служби багато в чому залежить від сфери діяльності державного службовця, його повноважень і обов'язків [3, с. 63]. Класифікація державних службовців, відмічає Г. Райт, допомагає правильній «організації робочих місць на підприємстві на основі посадових обов'язків чи відповідальності» [4, с. 80]. Тому класифікацію державних службовців слід здійснювати відповідно до рангу посад, яку займає особа: спочатку працівник приймається на конкретну посаду, а вже потім йому присвоюється відповідний ранг. Такий порядок є більш доцільним, оскільки правовий статус службовця, як учасника службово-трудова відносин, об'єктивно визначається посадою, що існує незалежно від конкретної особи, яка займає її певний проміжок часу. Посада за своїми правовими та функціональними характеристиками здатна виступати сталою категорією відповідно до якої здійснюється розмежування ознак службовців та групування останніх у певні категорії, визначення порядку й засобів регулювання їх діяльності, встановлення правового статусу працівника. «Класифікація посад відбувається на підставі аналізу тих вимог, які висуває до них сама праця» [5, с. 115]. Вимоги ж за посадою обумовлюються змістом роботи.

Поняття «посада» є однією з ключових у понятійно-категоріальному апараті державної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» [1] посада – це визначена структурою та штатним розкладом первинна структурна одиниця органу державної влади (організації) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами (по-

садовими інструкціями) коло службових функції та повноважень. Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме:

- 1) це первинна одиниця державного органу та його апарату;
- 2) повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розкладом державного органу;
- 3) коло службових повноважень, закріплених за посадою встановлюється нормативними актами [6, с. 28].

Іншими словами, посада – це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки).

Законодавство у правових актах визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Кожна посада створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад державних службовців.

Штат – це структурний елемент державної служби, який передбачає включення державних службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади, до того чи іншого державного органу. Прикро, що чинний Закон України «Про державну службу» [1] чітко не визначає систему посад державних службовців, це створює певні труднощі у визначенні їх кваліфікаційних видів.

На нашу думку, в основі розробки системи державної служби лежить саме метод класифікації посад. Система класифікації посад є важливим інструментом функціонування інституту державної служби. На підставі класифікації посад здійснюється:

- визначення професійних вимог, обов'язків, обсягу повноважень та відповідальності службовців;
- встановлення критеріїв для рівнів оплати праці;
- встановлення ієрархічних рівнів між різними категоріями службовців;
- стимулювання ефективної діяльності службовців через можливість службового просування та матеріального забезпечення; упорядкування структури державної служби;
- створення стандартної термінології для функцій управління персоналом;
- захист службовців від політичних і персональних впливів при вступі на роботу,
- зміна політичної чи персональної кон'юнктури та визначення рівня їх матеріального забезпечення.

Оскільки усі державні службовці обіймають певні посади, то: «Посада розглядається у нерозривному зв'язку з інститутом служби у державних чи громадських організаціях. Відповідно - ця категорія із усіх осіб, зайнятих суспільно-корисною працею, притаманна тільки службовцям. Їх необхідність обумовлена тим, що в процесі своєї праці службовець має справу з людьми, впливає на них. Посада має визначити необхідну поведінку служ-

бовця у відношенні до інших осіб - обсяг та межі його впливу, прийоми, способи, засоби, спілкування з людьми по службі, тощо» [7, с. 189-190]. Тому, посада - це організаційно-правова форма службово-трудової діяльності державних службовців. Двоєдина природа цього поняття розкривається у наступних аспектах: а) посада - частина органу, підприємства, установи, організації; б) посада - це правовий стан, тобто створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами компетентних органів, таким же чином визначається її назва, місце в службовій ієрархії, організаційно-правові способи заміщення; включається у штатний розклад, у єдину номенклатуру посад службовців; заключає в собі певну частину компетенції відповідного органу, посадових повноважень (прав та обов'язків) [8].

Класифікація взагалі є певною систематизацією знань про об'єкти, що класифікуються, або систематизацією самих об'єктів (предметів, явищ, властивостей). При цьому класифікація здійснюється з урахуванням формально-логічних правил поділу обсягу понять. Закон України «Про державну службу» [1] класифікував посади державних службовців на категорії та ранги. У статі 25 Закону встановлено сім категорій, у відповідності з якими державним службовцям присвоюються відповідні ранги. Ранги присвоюються державному службовцю згідно із займаною ним посадою, рівнем професійної кваліфікації та результатами роботи. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Ст. 26 Закону «Про державну службу» [1] встановила такі ранги державних службовців: службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, можуть бути присвоєні 3, 2 і 1 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до другої категорії, можуть бути присвоєні 5, 4 і 3 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, можуть бути присвоєні 7, 6 і 5 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, можуть бути присвоєні 9, 8 і 7 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, можуть бути присвоєні 11, 10 і 9 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, можуть бути присвоєні 13, 12 і 11 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, можуть бути присвоєні 15, 14 і 13 ранги.

Встановлення категорій і рангів державних службовців дає змогу зробити два методологічно важливі висновки. По-перше, змістом праці державних службовців є їх діяльність з виконання державних функцій, відповідно до яких сформовані державні структури установ (підприємств, організацій). Загальна функція, предмет певної сфери державної діяльності визначає напрямок діяльності відповідної структури та утворює окремий вид цієї діяльності. Логічно, що посади, передбачені в державних установах окремого виду діяльності, будуть включати притаманні цьому виду діяльності ознаки, відмінні від ознак інших видів службово-трудої діяльності. По-друге, в межах окремих видів діяльності характер обов'язків і

повноважень службовців, який зумовлений розподілом праці в державних структурах, визначає подальшу класифікацію посад за категоріями [9, с. 75].

Закон України «Про державну службу» [1] визначив такі критерії класифікації як:

1) організаційно-правовий рівень органу, який приймає державних службовців на роботу;

2) обсяг та характер компетенції на конкретній посаді;

3) роль і місце посади в структурі державного органу (ст. 25). Перший і третій пункти, як бачимо, визначають посаду в ієрархічній системі одного із напрямків державної діяльності - в межах одного із органів та структури в цілому. Зазначимо, що у визначенні виду діяльності конкретної структури органів можна було б ґрунтовніше окреслити певні ознаки посад, встановити найоптимальнішу їх побудову і в межах установи, і в межах галузі в цілому. Крім того, саме вид діяльності, її зміст надав би змогу визначити конкретні вимоги до державних службовців певної категорії. Відповідно до напрямків державної діяльності та з урахуванням їх особливостей ефективніше б здійснювалось нормативне регулювання окремих видів відносин [9, с. 76].

Державні службовці, крім класифікацій залежно від різновидів державної служби, обумовлених особливостями певних напрямків службово-трудою діяльності, окремих гілок та видів державних органів, що виступають вихідним пунктом у пошуку об'єктивних параметрів для такого роду логічних операцій, можуть бути розподілені також на підставі інших, так би мовити, власних критеріїв, що пов'язані насамперед з характеристикою державного службовця як особи, що безпосередньо здійснює службово-трудою функції. Такий підхід буде не менш істотним та значущим для юридичної науки та практики, але вибраний за таких умов критерій може бути більшою мірою суб'єктивним, про що, наприклад, свідчить історія розвитку вітчизняного законодавства щодо посадових осіб, коли за певних умов вони виокремлювались із загальної категорії працівників на підставі так званої «важливості» виконуваних функцій [10]. У цьому плані можуть бути розглянуті декілька градацій державних службовців. Оскільки категорія державних службовців об'єднує осіб з різноманітним характером і обсягом повноважень, вони можуть бути поділені на: 1) державних службовців, що мають публічно-правовий статус (посадових осіб); 2) державних службовців, що не мають публічно-правового статусу (не посадових осіб).

Отже, пошук критеріїв класифікації державних службовців триває в науці і практиці функціонування державної служби. Правильне вирішення цього питання має суттєве значення для науково обґрунтованого визначення правового статусу різних видів державних службовців. Логічно вважається і повна класифікація державних службовців надасть можливість ще точніше окреслити обсяг посадових вимог до державного службовця, встановити організаційно-правовий порядок виконання службово-

трудовах обов'язків, визначити перелік необхідних для ефективного проходження служби прав, обов'язків та обмежень, зокрема, порядок виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин, встановити гідний рівень оплати праці державних службовців відповідно до посади та рангу.

В залежності від категорій державних службовців відбувається призначення на посаду. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11], голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

В свою чергу, ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України. Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України, крім рангів, що присвоюються державним службовцям, які є працівниками Апарату Верховної Ради України. Ранги, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям - працівникам Апарату Верховної Ради України - присвоюються Головою Верховної Ради України. Ранги, які відповідають посадам третьої-сьомої категорії, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Персональна класифікація державних службовців за рангами, згідно із якими вони здійснюють службову кар'єру, слугує об'єктивною гарантією визначення належного правового положення працівника. Однак, якщо норми діючого законодавства регулюють питання встановлення відповідних рангів державних службовців при проходженні служби в межах однієї структури державних органів та установ, навіть у разі, якщо державний службовець звільнився, а потім повернувся на державну службу, за ним зберігається ранг, проте проблеми збереження правової позиції державного службовця при зміні ним виду державної діяльності на сучасний момент залишаються невирішеними. Цілком справедливо відмічається в науковій літературі необхідність розв'язання проблеми рангового співвідношення посад державних службовців державних органів з посадами військовослужбовців, суддів, працівників митних та податкових органів, права та обов'язки яких визначаються окремими спеціальними законами і відомчи-

ми нормативними актами, які здебільшого суперечать положеннями Закону України «Про державну службу» [12, с. 14].

В залежності від категорії та рангу відбувається оплата праці державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» [1] оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Посадові оклади державних службовців установлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки - 10, понад 5 років - 15, понад 10 років - 20, понад 15 років - 25, понад 20 років - 30, понад 25 років - 40 відсотків. Державним службовцям можуть установлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Можливість просування по шаблям службової сходинки та отримання більш високого рангу має важливе значення для працівників, що працюють в державних органах. Адже абсолютна більшість працівників державних органів має вищу освіту, а отже, особи, що перебувають на державній службі, не позбавленні бажання до самореалізації. «Самі по собі матеріальні і моральні фактори не стимулюють трудову діяльність. Вони лише створюють умови для високоефективної праці. Їх реалізація залежить від самого працівника, його потреб і міри задоволення, засвоєння ним мотиваційної сфери» [13, с. 235-236]. Можливість отримання чергового рангу є важливим стимулом для державного службовця підвищувати рівень кваліфікації та надалі ефективно працювати в державному органі.

Отже, аналіз сутності та значення класифікації державних службовців дозволяє зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість праць у даному напрямку, науковці так і не дійшли одностайності в класифікації державної служби, проте простежується чітка тенденція до єдності в тому, що обслуговуючий персонал не слід відносити до державних службовців. І найбільш вдалою вбачається класифікації видів державних службовців за Законом України «Про державну службу» [1], однак, з певним застереженням. Зокрема, законодавцю необхідно вирішити питання зі співвідношенням рангів у різних видах державної служби. Нормативне запровадження співвідношення рангів могло б стати об'єктивною підставою для централізованого встановлення державою соціальних засобів забезпечення держа-

вних службовців різних видів діяльності залежно від їх заслуг та класифікації. Врахування при розробці нормативних положень та реалізації зазначених вище чинників класифікації державних службовців як за посадами, так і за особистими кваліфікаційними розрядами (рангами), забезпечило б належний рівень гарантій встановлення та збереження відповідного правового статусу цієї категорії працівників [9].

Теоретичне значення класифікації державних службовців полягає в тому, що вона дає можливість проникнути в сутність апарату державної служби, виявити фактори, які впливають на правове регулювання праці будь-якої категорії державних службовців. У свою чергу, практичний аспект цього процесу виражається у диференційному підході до аналізу правового статусу різних видів державної служби, а, отже, й вирішення ряду практичних питань, зокрема, підвищення ефективності їхньої діяльності, забезпечення їхньої чіткої взаємодії з іншими видами органів.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В.А Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
3. Битяк Ю.П. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харьков: Одиссей, 1999. – 224 с.
4. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 188 с.
5. Вишняков В.Г. Структура и штаты советского государственного управления / В.Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 278 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. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
8. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М.І. Іншин. – К., 2005. – 40 с.
9. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Лаврінчук І.П. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 1999. – 186 с.
10. Павленко П.І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / П.І. Павленко. – Д., 2003. – 164 с.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-ХІV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

12. Мандибура В. Проблемні питання нормативного вдосконалення системи регулювання та стимулювання праці державних службовців / В. Мандибура, В. Тімофєєв // Парламентар. – 1998. – № 3. – С. 12–15.
13. Службная карьера / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.

Иншин Н.И. Усовершенствование классификации государственных служащих как один из факторов эффективного функционирования государственной службы Украины. – Статья.

В статье определены основные критерии классификации государственных служащих, выяснена роль и значение классификации государственных служащих для повышения эффективности функционирования государственной службы Украины.

Ключевые слова: классификация, должность, ранг, государственный служащий, государственная служба.

Inshin N.I. Improvement of classification of civil servants as one of factors of the effective functioning of government service of Ukraine. – Article.

The basic criteria of classification of civil servants are certain in the article, a role and value of classification of civil servants are found out for the increase of efficiency of functioning of government service of Ukraine.

Key words: classification, position, grade, civil servant, government service.

УДК 349.2

*О.М. Ярошенко,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри трудового права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

РІВНІСТЬ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ – ОСНОВНА ЗАСАДА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

Встановлено, що принцип рівності трудових прав працівників є багатифункціональним: передбачає юридичну рівність усіх перед законом; зумовлює рівність матеріальних, процедурних і процесуальних прав; забезпечує рівний доступ до праці і рівні можливості по реалізації права на працю; не допускає проявів дискримінації у сфері правового регулювання трудових і пов'язаних із ними відносин

Ключові слова: соціальна держава, принципи, рівність, працівник, трудові права, заборона дискримінації