

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

КЛЕМПАРСЬКИЙ Микола Миколайович - кандидат юридичних наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 349.22

В статті на основі правового аналізу теоретических підходів относительно правового обеспечения служебно-трудовой деятельности государственных служащих определено его современное состояние и проблемные стороны, представлены конкретные предложения и рекомендации относительно усовершенствования нормативно-правовых актов из отмеченных вопросов.

Ключові слова: статус державних службовців, суб'єкти трудового права.

В умовах запровадженого Президентом України реформування державної служби та започаткованої оптимізації системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, правове забезпечення статусу державних службовців як суб'єктів трудового права набувають особливої актуальності, оскільки супутні оптимізації численні звільнення, скорочення та переведення ставлять під загрозу належну реалізацію громадянами свого конституційного права на працю шляхом працевлаштування на державну службу у відповідні органи. Питання стосовно правового регулювання службової та трудової діяльності державних службовців, свого часу були предметом досліджень В.Б.Авер'янова, Ю.П. Битяка, Д.М.Бахраха, М.І. Іншина, П.Д. Пилипенка, С.М.Прилипка, В.І. Прокопенка,

О.І.Процевського, О.М. Ярошенка та інших вчених. Проте як в науковій літературі, так і у чинному законодавстві й досі відсутня загальноновизнана думка, щодо розуміння важливості удосконалення сучасного стану правового забезпечення державних службовців як суб'єктів трудового права, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку та визначає її мету. Завданням цієї статті є аналіз наукових поглядів про правове забезпечення діяльності державних службовців та відповідних нормативно-правових актів з метою з'ясування та доведення важливого значення удосконалення правового забезпечення державних службовців як суб'єктів трудового права відповідно до вимог сьогодення. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній на основі правового аналізу теоретичних підходів щодо правового забезпечення службово-трудової діяльності державних службовців, визначено його сучасний стан та проблемні сторони, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

Україна продовжує потужний розвиток, зміцнюються засади демократії, з'являється справжнє громадянське суспільство як сукупність людей з високим рівнем правової культури, тривають важливі євроінтеграційні процеси, що викликають реформування основних напрямків життєдіяльності держави. Зазначений процес безсумнівно торкається й державної служби, яка в обов'язковому порядку потребує

подальшого розвитку та удосконалення відповідного правового забезпечення. Пріоритетним напрямком вдосконалення вказаного виду доволі важливої трудової діяльності має стати зміцнення засад правового регулювання та належного правового забезпечення складових державної служби суспільних відносин, маю на увазі створення належних умов з метою підвищення рівня ефективності виконання кожним державним службовцем службово-трудова обов'язків, а також зміцнення гарантій правового забезпечення статусу державного службовця як суб'єкту трудового права. Важливо підкреслити, що функція правового забезпечення в реалізації та здійсненні громадянами конституційного права на працю шляхом працевлаштування на державну службу, виявляється саме у врегулюванні відповідними правовими нормами суспільних відносин у сфері державної служби, зокрема й службово-трудова відносин. Правові норми виступають своєрідними провідниками між суб'єктами трудових відносин, оскільки саме вони визначають правовий статус, повноваження та відповідальність останніх. В юридичній науці вказаний аспект відносять до службово-регулятивного, оскільки мова йде про службову роль права в підтриманні належного «режиму» організації праці [1, с.265]. З цього приводу доволі влучно зазначає М.І.Іншин, що вихідні позиції розвитку державної служби визначають необхідність надання системного характеру її реформуванню, зосередження основної уваги на інституційно-правових аспектах діяльності кадрового апарату державної влади. Успішне здійснення намічених заходів у цьому напрямку дозволить створити міцний фундамент єдиної системи державної служби. При цьому система, що реформується, має стати не тільки відлагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, стабільною та організованою, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату із суспільством, провести конституційний принцип, згідно з яким держава зобов'язана визнавати і захищати права та свободи людини і громадянина [2, с. 87].

Цілком приєднуючись до позиції науковця, хотілося б підкреслити й влучність

вказаної думки тим, що навіть законодавець у новому Законі України «Про державну службу» [3], який набуває чинності з 1 січня 2013 року, актуалізує діяльність кадрового апарату державної влади та закріплює у пункті 10 статті 1 вказаного Закону визначення служби персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату як окремого структурного підрозділу чи державного службовця у цьому органі або його апараті, що забезпечує здійснення керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті своїх повноважень, відповідає за документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а також виконує інші функції, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Крім цього, у статті 9 вказаного Закону, яка має назву – Служба персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, закріплюються правові підстави створення такої служби, її повноваження та компетенція, про що також взагалі не йдеться у нормах поки ще чинного закону «Про державну службу».

Таким чином, «підґрунтям» для ефективної державної служби мають стати саме науково-обґрунтовані засади, що визначатимуть розвиток її як окремого виду трудової діяльності, маю на увазі забезпечення належної реалізації та захисту державними службовцями як суб'єктами трудового права своїх конституційних прав у сфері праці (державної служби). Ми не даремно прирівняли працю та державну службу, оскільки з огляду на зміст положень нового Закону України «Про державну службу», законодавець частіше й впевненіше, ніж у поки ще чинному Законі, у статті включає положення, які дублюють норми трудового законодавства та окремих інститутів трудового права, таких як оплата праці, зміна умов праці, час відпочинку (відпустки), дисциплінарна та матеріальна відповідальність тощо, навіть у тексті застосовує доволі сталі трудово-правові ка-

тегорії, такі як оплата праці, відпустки, безпечні умови праці, випробування при призначенні на посаду, Правила внутрішнього трудового розпорядку тощо. Закріплення у основному Законі з питань функціонування державної служби вказаних положень, на нашу думку, є важливим підтвердженням сприйняття законодавцем державної служби, в першу чергу, як окремого виду праці, підтримання ним існування та розвитку таких доволі важливих суспільних відносин, які є складовими державної служби, як службово-трудова відносина. Водночас, слід пам'ятати, що «розвиток державної служби в Україні в контексті адміністративної реформи передбачає вирішення найближчим часом цілого комплексу першочергових завдань, зокрема: вдосконалення структури управління державною службою; її правових засад; забезпечення професіоналізму державних службовців і сумлінного виконання ними посадових обов'язків; встановлення дієвого контролю в системі державної служби, включаючи заходи щодо боротьби з корупцією та іншими зловживаннями службовим становищем; інформаційне, фінансове, матеріально-технічне забезпечення; організацію наукових розробок і аналітичного супроводження» [4, с.74].

Важливо зазначити, що проведена оптимізація центральних органів влади, на наш погляд, тільки започаткувала новий етап реформування всієї системи державної служби. Справа у тому, що численні скорочення державних службовців, укрупнення деяких міністерств, створення нових відомств та агентств на базі ліквідованих управлінських органів, одразу не вирішать велику кількість проблем у функціонуванні державної служби, що накопичувались роками. Вважаємо, що оптимізація в започаткованому форматі – це тільки перший крок на шляху створення єдиної консолідованої та ефективної системи державної служби в Україні, оскільки вона не повинна залишитись тільки черговим видом суто структурної реформи державного апарату. Мова йде про зміну формату державної служби, в умовах своєрідного «відбору», шляхом проведених атестувань та перевірок виконувати службові обов'язки державного службовця залиша-

ються не тільки найбільш фаховопідготовлені та високопрофесійні працівники, а перш за все ті, які здатні миттєво реагувати на динамічні зміни як у сучасному житті, так й за напрямком професійної діяльності, здатні йти на компроміс та шукати консенсусу та нових форм зв'язку з інститутами розвинутого громадянського суспільства. Водночас, фахівця зазначеного рівня вже не утримати на державній службі обіцянками про велике пенсійне забезпечення, оскільки останні події у сфері пенсійного забезпечення змусили багато працівників органів державної влади, правоохоронних органів тощо відмовитись від подальшого проходження служби та звільнитись і шукати собі іншу справу або піти на пенсію, яку вже відповідно до чинного законодавства суттєво обмежено. Отже, в таких умовах особливої актуальності набуває саме розробка дієвого та ефективного правового механізму забезпечення статусу державного службовця як суб'єкту трудового права з притаманним йому широким спектром трудових прав та відповідних ним державних гарантій, тобто мова йде про необхідність забезпечення належної реалізації державними службовцями як працівниками конкретного державного органу гарантованих Конституцією України, КЗпП України та іншими нормативно-правовими актами, своїх трудових прав, підкреслюю, саме під час, а не після трудової діяльності у відповідному державному органі. Саме вказані заходи, на нашу думку, зрештою можуть стати фундаментом для побудови в Україні дієвої, ефективної, відповідної сучасним реаліям життєдіяльності, розвитку суспільства та інтеграційним процесам системи державної служби, яка буде здатна на високому рівні виконувати покладені на неї важливі державні функції.

З приводу підкресленого комплексного характеру відносин державної служби, професор М.І. Іншина вказує наступне: «Державна служба у правовому розумінні являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини окремої категорії працівників – державних службовців: їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відно-

син. Тут чітко виявляється інституційність державної служби. Водночас вона виступає як комплексний інститут, що складається з різних галузей права і включає в себе багато підінститутів» [2, с.88-89]. Такої позиції притримується й В.Б. Авер'янова: «Державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і 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» [1, с.181–182]. Ю.М. Стариков також підкреслює, що з юридичної точки зору державна служба являє собою комплексний правовий інститут із специфічним змістом і структурою. «Інститут державної служби складається з первинних юридичних положень – правових норм, які встановлюють численні й різноманітні за характером та важливістю державно-службові відносини» [5, с.265, 281]. Крім комплексного характеру, А.В. Петришин, під час дослідження особливостей та структури правового режиму державної служби, наголошує на його міжгалузевому характері, для якого характерні цілісна система регулятивного впливу, наявність певних специфічних прийомів і засобів регулювання – регулятивних, охоронних, процедурно-процесуальних, єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм та вказує, що «логіка структурованості правового режиму державної служби, особливості правового статусу державного службовця обумовлюються об'єктивними чинниками – закономірностями державно-службової діяльності, специфікою здійснення державно-владних повноважень, правовою формою відносин між державними службовцями і громадянами» [6, с.39].

З огляду на важливість відображення у комплексному правовому статусі державного службовця обов'язкового його трудово-правового елемента, необхідно певну увагу приділити саме нормам, у яких закріплюються положення трудового законодавства в процесі нормативно-правового забезпе-

чення державної служби. Слід зазначити, що службово-трудова діяльність державних службовців регулюється за допомогою правових норм матеріального та процесуального характеру. У матеріальних нормах відображуються положення щодо соціально-правового статусу державного службовця та особливостей його реалізації, способів заміщення посад; випробувального терміну та його строків, особливостей проведення атестації працівників, забезпечення службової дисципліни, умов службової діяльності, підстав припинення державної служби тощо. Водночас, процесуальні норми є своєрідними адаптерами у практичну службово-трудова діяльність державних службовців положень норм матеріального характеру і чітко вказують на конкретну процедуру та порядок реалізації відповідної матеріальної норми. Зокрема, вони встановлюють наступні положення: організаційно-правовий порядок вступу на державну службу та визначають, які саме процедури для цього необхідно пройти; відповідні процедури в залежності від видів переміщення державного службовця та особливостей проходження служби; складові елементи процедури проведення атестації; порядок та особливості присвоєння спеціальних звань та рангів; особливості процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; порядок та особливості звільнення службовця. Саме завдяки тісному взаємозв'язку та взаємодії матеріальних та процесуальних норм та відповідному їх закріпленню у нормативно-правових актах здійснюється правове регулювання службово-трудова відносин та правове забезпечення статусу державних службовців, зокрема і як суб'єктів трудового права.

Отже, ми намагались довести, що правові норми трудового законодавства є невід'ємними елементами правового забезпечення державної служби і тим більше, саме завдяки його нормам, які частково входять в чинний Закон та у більшій мірі у новий Закон «Про державну службу», здійснюється гарантування забезпечення правового статусу державного службовця як суб'єкта трудового права.

Тепер більш детально зупинимось безпосередньо на тих нормативно-правових актах, за допомогою яких здійснюється правове забезпечення статусу державних службовців як суб'єктів трудового права. Нормативно-правові приписи, за допомогою яких регулюються суспільні відносини, що входять до сфери державної служби, закріплюються у нормативно-правових актах, які відрізняються як за юридичною силою, так й за формою та характером. Зрозуміло, що мова йде у даному випадку про джерела тих галузей права, норми яких приймають участь у правовому регулюванні державної служби як окремого виду діяльності та входять до складу комплексного інституту державної служби. На думку А.Ф. Ноздрачова: «Джерелом норм права з питань державної служби виступають нормативно-правові акти, які регулюють організацію державної служби та правове становище державних службовців, у тому числі умови й порядок проходження державної служби, види заохочень та відповідальність державних службовців, підстави припинення службово-трудова відносин та інші питання» [7, с.58–59]. В свою чергу, Ю.М. Стариков вказує наступне: «Правовими джерелами державної служби є зовнішні форми вираження державно-службового законодавства, тобто офіційно-документальні форми виявлення і встановлення правових норм, які виходять від органів державної влади. Джерелами службового права є нормативні правові акти, що регламентують державно-службові відносини і містять державно-службові правові норми» [5, с.172].

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно вказати, що правове забезпечення статусу державного службовця як суб'єкту трудового права являє з себе сукупність взаємопов'язаних законів та підзаконних нормативно-правових актів, що створюють організаційно-правові підстави для належної реалізації та ефективного захисту державними службовцями як працівниками своїх трудових прав в процесі службово-трудова діяльності у певному державному органі.

Стрімке та кардинальне реформування державної служби впровадило у життя й певні тенденції розвитку правового забез-

печення статусу державного службовця як суб'єкта трудового права, зокрема: 1) започатковано якісну новелізацію нормативно-правових актів; 2) інтенсифіковано загальне та спеціальне (відомче) нормотворення з досліджуваних питань; 3) урізноманітнено відповідні форми правотворчої діяльності; 4) поступово розширюється сфера локального правового забезпечення, особливо в частині тих питань, які можуть бути вирішені на рівні певного державного органу сторонами службово-трудова відносин.

Водночас, у результаті започаткованого реформування системи державних органів на поверхню піднялись й певні проблеми у правовому забезпеченні статусу державного службовця як суб'єкта трудового права, основні з них такі: відсутність системності у розвитку правового забезпечення; багато доповнень та змін до нормативно-правових актів, прийнятих ще за часів проголошення Незалежності України; організаційна неузгодженість між правовими положеннями, що забезпечували певні аспекти службово-трудова діяльності державних службовців та взагалі прогалини у правовому регулюванні службово-трудова відносин; невідповідне дублювання положень зального законодавства та навіть текстуальне копіювання норм; декларативний характер положень нормативно-правових актів, відсутність відповідних правореалізаційних механізмів та безадресність виконання приписів, що містяться в них; недостатня наукова обґрунтованість правових актів, іноді їх декларативність, відсутність у багатьох актах механізмів їх реалізації; відсутність ґрунтовної концепції розвитку правового забезпечення із зазначенням конкретних шляхів та заходів задля вирішення існуючих проблем у правовому регулюванні службово-трудова відносин службовців.

Правове забезпечення статусу державного службовця як суб'єкта трудового права не має на меті встановлення довгострокової стабільності у службово-трудова відносинах, оскільки воно як і трудове право є динамічним та стрімко розвивається відповідно до умов сьогодення та у відповідності з потужними євроінтеграційними процесами, у яких перебуває наша держава та за при-

оритетними напрямками адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, зокрема й з питань належного правового забезпечення функціонування службово-трудова відносин державних службовців.

Важливо зазначити, що саме завдяки започаткованому потужному реформуванню та змінам, до яких воно почало призводити, і законодавцю і практикам-правозастосовцям одразу стало чітко зрозуміло, що існує правове забезпечення статусу державного службовця, зокрема і як суб'єкта трудового права, є застарілим і не може навіть за умов доповнень відповідати вимогам сьогодення, а отже потребує термінового удосконалення та термінових й кардинальних змін. Велика чисельність нормативно-правових актів з питань регулювання державної служби та службово-трудова відносин дійсно тільки гальмують розвиток діяльності державних органів в умовах стрімких перетворень у життєдіяльності України, пов'язаних перш за все з бажанням нашої держави набути статусу гідного члена Європейського Співтовариства. Вважаємо, що ефективність започаткованої реформи державної служби на пряму залежить та буде залежати саме від якісного рівня та глибини практичної спрямованості відповідного правового забезпечення, оскільки з огляду на швидкість впровадження перетворень у систему органів виконавчої влади, правове забезпечення передую конкретним практичним заходам реалізації започаткованої реформи державної служби. Так і повинно бути у кожній правовій державі, коли реформування важливих напрямків діяльності держави здійснюється на підставі вже ґрунтовно-розробленого правового забезпечення, досягнення ефективності якого не можливо без якісної та плідної роботи як науковців, так й працівників практичних органів – державних службовців, та їх тісного співробітництва.

З метою вирішення окреслених вище проблем правового забезпечення статусу державного службовця як суб'єкта трудового права пропонуємо наступні кроки. Під час прийняття нормативно-правового акту проводити перспективний аналіз не тільки соціального ефекту, але й фінансо-

вих витрат, необхідних на впровадження положень акту, оскільки, на мою думку, положення нормативно-правових актів, що спрямовані на забезпечення належної реалізації соціально-трудова прав працівників, мають бути підкріплені відповідними грошовими гарантіями. Водночас, ми визнаємо, що в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи розмовляти конкретно про «коштовні» соціальні закони дуже важко й невчасно.

По-друге, під час прийняття нормативно-правового акту, направлено на забезпечення статусу державного службовця, чітко дотримуватися принципу верховенства закону і не у якому разі тягар регулювання гарантування належної реалізації та захисту соціально-трудова прав державних службовців на підзаконні нормативно-правові акти, оскільки питання такої складності повинні бути врегульовані тільки законами. У іншому випадку у працівників може скластися хибна позиція щодо юридичної сили підзаконних відомчих нормативно-правових актів, тобто примат верховенства «відомчого права». З цього приводу доволі влучно зазначає В. Шаповал: «За будь-яких умов, принцип верховенства закону слугує побудові чіткої і логічної системи права і є чи не найважливішим з огляду на потреби здійснення контролю за конституційністю і законністю відповідних нормативно-правових актів, їх обліку і систематизації та вирішенню низки інших завдань, що виникають у процесі правового розвитку нашого суспільства» [8, с.7].

По-третє, в процесі розробки правового забезпечення статусу державного службовця як суб'єкта трудового права необхідно чітко усвідомити, що базовий – мінімальний рівень гарантування трудова прав кожного працівника на будь-якому підприємстві, установі чи організації на території України вже визначений у трудовому законодавстві, а тому під час розробки відповідних положень по державних службовцях з урахуванням особливостей службово-трудова діяльності у певному державному органі доцільно за правове підґрунтя використовувати напрацювання науковців у сфері трудового права та конкретні норми КЗпП України та

АНОТАЦІЯ

В статті на основі правового аналізу теоретичних підходів щодо правового забезпечення службово-трудової діяльності державних службовців, визначено його сучасний стан та проблемні сторони, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

SUMMARY

In the article on the basis of legal analysis of theoretical approaches in relation to the legal providing official-labour to activity of civil servants, certainly him the modern state and problem sides, concrete suggestions and recommendations are given in relation to an improvement normatively legal acts from the noted questions.

інших Законів з питань регулювання трудової діяльності та соціального забезпечення.

По-четверте, необхідно унеможливити декларативність положень нормативно-правових актів з питань забезпечення належної реалізації державними службовцями гарантованих Конституцією трудових прав та одночасно з прийняттям відповідного акту впроваджувати ефективний механізм реалізації правових норм, щоб конкретні гарантії не трансформувались в пусті обіцянки і не залишались тільки на папері. Вирішити вказані проблеми можливо завдяки проведенню на сторінках підзаконних нормативно-правових актів доктринального тлумачення положень законодавчих актів, щоб державний службовець уявляв для себе характер правової поведінки та міг швидко зорієнтуватись у механізмі реалізації правових приписів.

По-п'яте, задля уникнення плутанини у положеннях загальних та спеціальних нормативно-правових актів з питань забезпечення статусу державного службовця як суб'єкта трудового права, доцільно чітко визначити на рівні Трудового Кодексу України чи Закону України «Про державну службу» сферу дії загального та спеціального законодавства з цих питань та встановити конкретні межі диференціації правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців.

Література

1. Державне управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 265 с.
2. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців. Дисс.докт.юрид.наук / М.І. Іншин. – Харків. – 452 с.
3. Закон України «Про державну службу» // Офіційний вісник України від 23.01.2012 – 2012 – № 4, С. 9, ст. 115, код акту 59996/2012
4. Оболенский О. Задачі розвитку державної служби в контексті адміністративної реформи / О. Оболенський // Вісник державної служби України. – 1997. – № 3. – С.71–75.
5. Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник / Ю.Н. Ставилов. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.
6. Петришин О.В. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права / О.В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С.34–41.
7. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник / А.Ф. Ноздрачев. – М.: Статут, 1999. – 591 с.
8. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України / В. Шаповал // Право України. – 1999. – № 1. – С.5–7.