

8. Коробченко В.В. Защита трудовых прав и интересов работников при процедурах банкротства работодателя : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.В. Коробченко ; СПб гос. ун-т. – СПб., 2003. – 190 с.

9. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників : міжнар. документ від 09.12.1989 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_044](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_044).

10. Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця : конвенція МОП від 03.06.1992 р., № 173 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

11. Про ратифікацію конвенції МОП № 173 1992 р. «Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» : Закон України від 19.10.2005 р., № 2996-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 39.

12. Про Концепцію дальшого реформування оплати праці в Україні: указ Президента України від 25.12.2000 р., № 1375/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст. 2257.

13. Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця : рекоменд. МОП від 03.06.1992 р., № 180 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

14. Грекова М.М. Міжнародні трудові стандарти як основа вдосконалення трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.М. Грекова ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2009. – 204 с.

УДК 349.23/24.1

## ОЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### SIGNS OF REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL SERVANTS

**Павліченко В.М.,**

*старший оперуповноважений головного оперативного відділу  
Державної податкової інспекції в Київському районі м. Харкова  
Головного управління Міндоходів у Харківській області*

Стаття присвячена аналізу поняття нормативно-правового забезпечення праці державних службовців в Україні. У роботі приділяється увага класифікації основних нормативно-правових актів, які регулюють це питання. Виокремлено відносини, на які вони поширюються, та їхні специфічні ознаки.

**Ключові слова:** державна служба, інститут державної служби, нормативно-правове забезпечення, працівники, нормативно правові акти.

Статья посвящена анализу понятия нормативно-правового обеспечения труда государственных служащих в Украине. В работе уделяется внимание классификации основных нормативно-правовых актов, регулирующих данный вопрос. Выделены отношения, на которые они распространяются, и их специфические признаки.

**Ключові слова:** государственная служба, институт государственной службы, нормативно правовое обеспечение, работники, нормативно правовые акты.

This article analyzes the concept of the legal provision of civil servants in Ukraine. The paper focuses on the classification of the main legal acts regulating this issue. Pointed out in relation to which they apply, and their specific features.

**Key words:** civil service, civil service, regulatory and legal security, workers regulations.

**Актуальність теми.** Державна служба є одним із найбільш важливих державних інститутів. Держава насамперед повинна налагодити прозорі та легітимні відносини в структурах, через які безпосередньо здійснюється контроль у країні та які відповідають за всі політичні й економічні процеси. Налагодження діяльності державних владних служб відбувається шляхом прийняття цілої низки нормативно-правових актів. Нормативно-правове забезпечення діяльності державної служби формувалося в Україні, починаючи з років набуття суверенітету, продовжує доповнюватися й вдосконалюватися. Від діяльності державних службовців залежить функціонування багатьох структур, і чи не кожен українець щодня звертається до них для врегулювання певних питань сімейного або особистого характеру.

**Стан наукового дослідження.** Дослідженням нормативно-правового забезпечення праці держав-

них службовців займалися такі видатні науковці: П. П. Гай-Нижник, І. П. Греков, А. Л. Дідескуль, О. М. Дручек, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, І. П. Лаврінчук, Я. В. Лазур, В. М. Манохін, О. Ю. Оболенський, К. В. Степаненко, С. Г. Стеценко та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Серед нормативно-правових актів, які регулюють відносини із забезпеченню праці державних службовців в Україні, варто виділити такі: Конституція України [1], Закон України «Про державну службу» (втрачає чинність від 01.01.2015 р.) [2], Закон України «Про державну службу» (набирає чинності від 01.01.2015 р.) [3], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [4], Закон України «Про місцеве самоврядування» [5], Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [7], Закон України «Про статус народного депутата України» [8], Кодекс законів

про працю України [9] та ін. Також зазначимо, що фактично основним нормативно-правовим актом, на основі якого відбувається упорядкування умов оплати праці державних службовців, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [10].

Виходячи з наведеного переліку основних нормативно-правових актів, що регулюють працю державних службовців, перейдемо до розгляду наукових підходів до визначення терміну «нормативно-правове забезпечення».

Звернемо увагу на те, що термін «правове забезпечення» найчастіше в юриспруденції вживається у відношенні до прав людини. Наприклад, В. О. Демиденко, А. А. Опалева, О. В. Домбровська під правовим забезпеченням прав людини вбачають передусім сприяння їх реалізації, охорону та захист [11, с. 9; 12, с. 12; 13, с. 13]. На нашу думку, розглядати термін «правове забезпечення» варто в більш динамічній площині, тому ми підтримуємо позицію авторського колективу підручника «Теорія держави і права» А. Ю. Олійника, С. Д. Гусарєв, О. Л. Слісаренка, які вважають, що правове забезпечення – це вплив на права й свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [14, с. 327]. У цьому ж напрямі мислить і О. І. Наливайко, сприймаючи феномен забезпечення прав людини в ракурсі діяльності органів держави й місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян зі створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації й захисту [15, с. 22]. Порівнюючи вищенаведені позиції стосовно поняття «правового забезпечення», варто вказати на відсутність однозначності та односторонності поглядів у обох випадках. Є очевидним, що правове забезпечення розглянуто окремо як стан і як процес. Тому погоджуємося з трактуванням правового забезпечення як здійснюваного державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин щодо їх юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту й відновлення [16, с. 392]. Така позиція, на наш погляд, є найбільш аргументованою. Проте хотілося б додати, що, крім всього іншого, правове забезпечення також включає в себе процес правового регулювання цих правових норм та приписів. Таким чином, поняття правового забезпечення в наведеному значенні є втіленням нормативно-правового забезпечення, оскільки побудоване на системі правових норм і приписів, які упорядковують суспільні правовідносини.

Отже, на нашу думку, нормативно-правове забезпечення – це нормативно-правові акти, направлені на регулювання та упорядкування правовідносини в конкретних сферах суспільного життя задля гарантування прав та виконання обов'язків як певних державних органів та установ, так і кожної особи зокрема.

На основі вищевикладеного матеріалу надамо визначення поняттю «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців». Отже, норма-

тивно-правове забезпечення праці державних службовців – це процес комплексного застосування всіх законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері службово-трудова відносин, на основі яких державою встановлюється механізм забезпечення таких правовідносин, що дозволяє на належному рівні виконувати державним службовцям свої трудові обов'язки в межах встановлених повноважень та за визначену винагороду з державного бюджету.

Розглянувши поняття «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців», перейдемо до визначення існуючих наукових підходів щодо основних ознак, притаманних службово-трудова правовідносинам.

Це питання потребує комплексного підходу, тому наведемо позиції вчених стосовно характерних ознак державної служби. Так, Г. В. Атаманчук, характеризуючи державну службу як одну з найважливіших сфер державного управління і як явище соціальне, вказує на такі її ознаки: по-перше, державний апарат являє собою складну ієрархічну структуру, у якій сотні тисяч людей займають різне посадове (функціональне) становище й виконують різні соціальні ролі. По-друге, апарат управляє, спрямовує, організує й регулює суспільні відносини. По-третє, стосовно суспільства, представницької влади, громадян, апарат реалізує обслуговуючі функції [17, с. 351]. А. М. Слюсар однією з ознак державної служби вбачає професійну діяльність. Це значить, що зайняття посади державного службовця відбувається на професійних засадах, а державна служба є основним місцем роботи [18]. Таке розуміння наштовхує на думку, що державний службовець, з точки зору трудового права, має конкретні відмінності від звичайного найманого працівника. Зокрема, К. І. Кенік робить висновок, що від інших категорій найманих працівників державних службовців відрізняє таке:

- вони займають посади тільки в державних органах;
- здійснюють владну діяльність (організаційну, розпорядчу, керівну, контрольну), отже, наділені відповідними владними й організаційно-розпорядчими повноваженнями;
- можуть застосувати заходи державного примусу [19, с. 25].

Тобто державні службовці наділені особливими повноваженнями й служать на благо держави й кожного її громадянина, саме тому держава шляхом законодавчого регулювання службово-трудова діяльності повинна створювати максимально сприятливі умови для забезпечення плацдарму їх якісної реалізації.

М. М. Клемпарський називає такі характерні ознаки, притаманні правовому забезпеченню службово-трудова відносин, які відрізняють їх від інших видів суспільних відносин та надають їм особливого характеру:

- службово-трудова правовідносини є суспільними відносинами, що виникають тільки між громадянином України та конкретним державним органом чи інституцією;

– вони виникають виключно на підставі нормативно-правового акта (актів), тобто з'являються, змінюються чи припиняються згідно з конкретним приписом правової норми;

– службово-трудові відносини є взаємними, тобто права та обов'язкам однієї сторони відповідно кореспондують права та обов'язки іншої сторони;

– права та обов'язки сторін службово-трудових відносин чітко визначені, індивідуалізовані, а отже, є вольовими та мають персоніфікований характер [20, с. 235–236].

Така позиція науковця, на нашу думку, є достатньо специфічною й повною мірою стосується саме праці державних службовців, не має відношення до нормативно-правового забезпечення такої діяльності. Тому більш актуальним під час дослідження ознак нормативно-правового забезпечення праці державних службовців буде абстрагуватися від властивостей, характерних нормативно-правовому забезпеченню. Оскільки нормативно-правове забезпечення здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, то розглянемо для початку позиції науковців щодо ознак нормативно-правових актів.

О. Ф. Скакун серед ознак, притаманних нормативно-правовим актам, виділяє такі:

– приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (через референдум);

– завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав та обов'язків;

– приймається з дотриманням певної процедури;

– має форму письмового акта й точно визначені реквізити;

– публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка [21, с. 313].

Також перелік ознак нормативно-правового акта наводить В. В. Ковальська, виділяючи такі особливості:

– має державно-владний характер;

– приймається в односторонньому порядку й має імперативний характер;

– є обов'язковим для виконання як для адресата, так і для безпосередніх виконавців;

– має вольовий характер;

– спрямований на створення певного правового результату;

– видається у вигляді письмового юридичного документа;

– приймається з тих питань, що відносяться до сфери компетенції органу, який його видає;

– видається з дотриманням визначених, офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження й інше [22, с. 239–240].

На нашу думку, нормативно-правовому забезпеченню праці державних службовців притаманні такі ознаки як:

1) Динамічність. Ця ознака нормативно-правового забезпечення праці державних службовців є

дуже важливою. Її можна трактувати і як чинність, і як дійсність, і як актуальність. М. О. Телюк наділяє ознаку чинності особливим значенням, вказуючи, що набрання нормативно-правовим актом чинності – це набуття характеру обов'язковості в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону. Під такою думкою мається на увазі умова дійсності нормативно-правового акта, тобто період часу після моменту його прийняття й введення в дію й до моменту втрати чинності законодавчого акта. Динамічність нормативно-правового забезпечення праці державних службовців, зокрема, означає змінність правових норм у цій сфері відповідно до вимог існуючих трудових правовідносин у державних службовців. У законодавчі акти вносяться поправки, або ж повністю (у разі необхідності нового нормативно-правового акта) приймаються нові.

2) Державно-владний та вольовий характер. Сутність цієї особливості полягає в тому, що нормативно-правове забезпечення праці державних службовців відбувається не стихійно, а з волі уповноважених державних органів (перш за все Верховної Ради України). Завдяки їм норми набирають і втрачають чинність. Виходячи із цього, потрібно зауважити, що існує чітка ієрархія серед органів, які приймають нормативно-правові акти відповідної юридичної сили.

3) Строковість. Кожен окремий нормативно-правовий акт у сфері праці державних службовців може бути чинним лише впродовж певного строку. Це може бути чітко встановлений час, після закінченні якого правовий документ втрачає свою юридичну силу (наприклад, Закон України «Про державний бюджет на ... рік»). Йдеться про оплату праці державних службовців, їх матеріальне забезпечення тощо. Також це може бути звичайний нормативно-правовий акт (наприклад, Закон України «Про державну службу»), яким не встановлено конкретну кінцеву дату чинності.

4) Суспільно-корисна мета. Так, мета нормативно-правового забезпечення праці державних службовців полягає в забезпеченні конкретного результату правового характеру, а саме існування якісних та ефективних трудових правовідносин на державній службі.

5) Письмова форма. Нормативно-правове забезпечення праці державних службовців (кожен документ окремо взятий) створюються у вигляді письмового документа. Усна форма нормативно-правового акта у сфері праці державних службовців не практикується.

**Висновки.** Отже, виходячи з проведеного аналізу, можна констатувати, що нормативно-правове забезпечення праці державних службовців наділене своєю специфікою, характеризується особливою правовою природою та посідає окреме самостійне місце. Нормативно-правове забезпечення праці державних службовців є суспільно необхідне та фундаментальне як у теоретичному, так і практичному значенні, оскільки лише завдяки йому існують чіткі правові норми, які впливають на тру-

дові відносини на державній службі, формують їх та реформують із метою вдосконалення. Внаслідок якісного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців у державі утвердиться якіс-

ний кадровий апарат працівників державної служби всіх спрямувань, який вірно служитиме на правове, соціальне, економічне, політичне та культурне благо України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від 17.17.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
7. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
8. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
9. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
10. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова КМУ від 09.03.2006 р. № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p?myid=4%2FUMfPEGznhhKtu.ZiWVpRp.Hl4LIs80msh8le6>.
11. Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. О. Демиденко. – К., 2002. – 16 с.
12. Домбровська О. В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Домбровська. – К., 2005. – 19 с.
13. Опалева А. А. Конституционное право неприкосновенности личности и его обеспечение в деятельности органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / А. А. Опалева. – М., 1986. – 19 с.
14. Олійник А. Ю. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слісаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
15. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії держави і права / О. І. Наливайко // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2001. – Вип. 12. – С. 18–21.
16. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні / Я. В. Лазур // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 392–398. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09\\_ljvudu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09_ljvudu.pdf).
17. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 488 с.
18. Слюсар А. М. Особливості трудових відносин державних службовців / А. М. Слюсар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nulau.edu.ua:8088/handle/123456789/3027>.
19. Кеник К. И. Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К. И. Кеник. – Минск : Амалфея, 2007. – 296 с.
20. Клемпарський М. М. Щодо сутності та особливостей службово-трудова відносин / М. М. Клемпарський // Публічне право. – № 1(9). – 2013. – С. 233–237.
21. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – пер. з рос. – Харків : Консум, 2008. – 656 с.
22. Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акта МВС України / В. В. Ковальська // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 237–242. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kvvam.pdf>.