

---

# РОЗДІЛ 1 ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

**Андрєєв Андрій Васильович,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника управління  
Генеральної прокуратури України

## **ВИДИ ФОРМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ЇХНІ ОЗНАКИ**

*У статті визначено класифікацію форм правового регулювання кадрового забезпечення Державної служби України. Охарактеризовано специфіку кожної з них. Окреслено перелік їхніх ознак.*

**Ключові слова:** форма, правове регулювання, працівник, кадрове забезпечення, державна служба, праця.

### **Андреев А.В. Виды форм правового регулирования кадрового обеспечения Государственной службы Украины и их признаки**

*В статье определена классификация форм правового регулирования кадрового обеспечения Государственной службы Украины. Охарактеризовано специфику каждой из них. Определено перечень их признаков.*

**Ключевые слова:** форма, правовое регулирование, работник, кадровое обеспечение, государственная служба, работа.

### **A. Andreev Types of forms legal regulation of staffing of the State Service of Ukraine and their features**

*In the article the classification of forms of staff legal regulation of the State Service of Ukraine is defined. The specificity of each of them is characterized. A list of their features is outlined.*

**Key words:** form, legal regulation, employee, staffing, civil service, labor.

Протягом усього періоду незалежності України стан державної служби постійно зумовлював необхідність проведення реформування цієї сфери, а також запровадження в органах державної влади провадження якісно нової кадрової політики. Проте щоразу справа ускладнювалась низкою негативних чинників, одними із яких на кожному етапі історичного розвитку цього правового інституту виступали недоліки та прогалини теоретичної розробленості основних понять і категорій. На сьогодні внаслідок проведення

реформи державної служби останніх років рівень вітчизняного законодавства, що врегульовує цю сферу, значно підвищився у якісному відношенні. Законодавцем було заповнено низку нормативних прогалин, на існуванні яких роками наголошували вітчизняні науковці. Разом з тим на доктринальному рівні все ще залишаються невирішеними та невстановленими численні підінститути державної служби, у тому числі й елементи функціональної основи правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України.

Під формами у загальному розумінні прийнято вважати певний зовнішній вираз конкретного об'єкта, його зовнішнє окреслення. Тож правовим регулюванням кадрового забезпечення державної служби України є зовнішнє вираження нормативного впорядкування відповідних суспільних відносин. Проблема форм правового регулювання суспільних відносин у певних аспектах вже досліджувалась у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, проте у контексті правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України це питання є новим для вітчизняної теорії права, що актуалізує доцільність його аналізу. Тому наявність теоретичної прогалини щодо цього питання та проведена реформа державної служби, яка змінила сутність та розуміння багатьох правових категорій, свідчать про необхідність дослідження цього елемента функціональної основи правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України.

Для вітчизняної науки питання форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України є новим та фактично ще не отримало наукової розробки у працях науковців нашої держави. У контексті теми нашого дослідження корисними є напрацювання теоретиків права інших галузей, тому серед дослідників цього питання виділимо, у тому числі, і тих, які безпосередньо не звертались у своїх працях до питань кадрового забезпечення державної служби. Тож важливе значення для встановлення сутності досліджуваних категорій мають праці таких вчених, як: С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, О.А. Воронько, І.Е. Данильєва, Н.Б. Жук, М.І. Іншин, Т.Є. Кагановська, Ю.Ю. Кізілов, Ю.В. Ковбасюк, Ю.С. Мельник, Л.О. Остапенко, О.Ф. Скаун, В.Г. Яцуба, В.В. Яцюк та інші. Проте у цілому питання форм і методів правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України наразі не встановлювались у вітчизняній науці, що обумовлює необхідність здійснення такого дослідження.

Аналіз правової доктрини засвідчив, що поняття «форма правового регулювання» не вживається у контексті досліджуваного інституту, тому визначення його змісту потребує звернення до суміжних правових категорій. Сутність терміна «форма» дозволяє зробити висновок, що формою правового

---

регулювання є певний різновид нормативного впорядкування, за допомогою якого здійснюється організація структури правового інституту.

Так, О.Ф. Скакун серед різновидів нормативного регулювання виокремлює: 1) законодавче регулювання – повне, яке виключає будь-яке підзаконне регулювання, та основне, відправне, що передбачає його конкретизацію підзаконним регулюванням державних органів чи об'єднань громадян; 2) підзаконне нормативне регулювання, що здійснюється правовими нормами, закріпленими в підзаконних нормативно-правових актах держави й актах об'єднань громадян [1, с. 263]. У цій роботі нами встановлено, що правове регулювання кадрового забезпечення державної служби України здійснюється як Законами України (Конституція України [2]; Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3]), так і підзаконними нормативно-правовими актами (зокрема, Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [4]; Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [5] тощо). Проте такий перелік є неповним. Так, у статті 13 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] при закріпленні повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, йдеться про видання нормативно-правових актів з питань державної служби. У статтях глави II розділу IV Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] йдеться про рішення, яке приймається членами конкурсної комісії за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад. Це свідчить про те, що перелік форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України не обмежується лише законною та підзаконною, а є значно ширшим.

Оскільки проаналізовані нами акти містять управлінську ознаку, доцільно звернутись до аналізу цього питання вченими-адміністративістами. Звернення до правової доктрини засвідчило, що єдина загальновизнана класифікація форм адміністративно-правового регулювання наразі є відсутньою, авторські позиції є численними, проте усі вони суттєво відрізняються одна від одної. Так, Ю.П. Битяк розрізняє чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [6, с. 122]. Така концепція навпаки враховує виключно адміністративні форми, ігноруючи при цьому законні та підзаконні, що теж є неприпустимим у цьому випадку. У такому контексті дещо вдаліша позиція належить авторству К.Є. Солянника, з погляду якого форми управлінської діяльності поділяються на

правові, організаційні та матеріально-технічні [7, с. 100]. Ця концепція не є доцільною для використання в нашій роботі з огляду на виділення у її межах структурних елементів, не характерних для правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України, проте на її основі можливою є розробка іншої моделі, яка включатиме як законодавчі й підзаконні форми, так і адміністративні.

У цьому контексті найвдалішим вважаємо розподіл, запропонований Т.І. Тарахонич, яка здійснила розподіл «видів правового регулювання» на нормативні та індивідуальні. Нормативними є закони та підзаконні нормативно-правові акти, а індивідуальні базуються на нормативному та повинні враховувати конкретну життєву ситуацію чи конкретну особу, що сприяє його індивідуалізації та конкретизації та здійснюється шляхом прийняття актів застосування права чи укладення індивідуальних договорів, контрактів тощо [8, с.29]. Щодо інституту правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України нами встановлено як окремі форми нормативної групи, так і індивідуальної. Водночас, погодившись зі структурою розподілу форм, вважаємо, що назви кожної з груп мають занадто загальний характер та не розкривають специфіку кадрового забезпечення державної служби. У зв'язку з цим пропонується виділити такі групи форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України.

1. Нормативна група форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України – її складають закони України (Конституція України [2]; Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII [3]) та підзаконні нормативно-правові акти (Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [4]; Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [5]; Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [9]; Положення про Національне агентство України з питань державної служби [10]; нормативно-правові акти з питань державної служби Національного агентства України з питань державної служби).

2. Індивідуальна група форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України – включає впорядкування конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення, та відбувається шляхом прийняття рішень. Її становлять індивідуальні правові акти – рішення конкурсної комісії про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні; рішення, накази (розпорядження), доручення керівників; протоколи Комісії з питань вищого корпусу державної служби; рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної

---

служби; акт про призначення на посаду.

Аналіз нормативної групи варто здійснити шляхом розгляду кожної її складової як форми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України. Так, Конституція України [2] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України встановлює організацію його структури шляхом встановлення верховенства права, тому при кадровому забезпеченні державної служби, що передбачає рівність усіх кандидатів перед законом та при участі у досліджуваному процесі. Завдяки встановленню цього принципу при зайнятті вакантних посад державної служби та здійсненні державної служби до уваги беруть лише індивідуальні здібності та компетентність особи.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України встановлює організацію його структури шляхом регламентації усіх процедур цього інституту, порядку їх здійснення, прав та обов'язків їхніх учасників тощо. Цей нормативно-правовий акт є головною формою як нормативної групи, так і кадрового забезпечення державної служби, адже за допомогою його норм здійснюється впорядкування поведінки людей в усіх випадках цього роду та усіх суб'єктів.

Програма кадрового забезпечення державної служби [4] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України встановлює організацію його структури шляхом встановлення основ єдиної державної політики комплектування державної служби висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. Роль цього підзаконного нормативно-правового акта полягає у визначенні порядку формування кадрового резерву державної служби, складу державних службовців, регламентації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, регулюванні міжнародного співробітництва у сфері кадрового забезпечення державної служби і встановлює контроль і відповідальність за стан кадрового забезпечення державної служби.

Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [5] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України встановлює організацію його структури шляхом визначення мети, основних цілей та першочергових завдань, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Цей підзаконний нормативно-правовий акт є детально розписаним планом, який встановлює напрями розвитку досліджуваного інституту ще на найближчих три роки. І як демонструє

сучасний стан його правової регламентації, прийняття цієї стратегії позитивним чином відобразилось на його розвитку та вдосконаленні норм чинного законодавства.

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [9] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Цей підзаконний нормативно-правовий акт прийнятий на підставі Закону України «Про державну службу» та з метою деталізації його норм у частині регламентації процедури вступу на державну службу. Тому його роль полягає у встановленні нормативно-правового регулювання конкурсу на зайняття посад державної служби як одного з основних напрямів кадрового забезпечення цього інституту.

Положення про Національне агентство України з питань державної служби [10] як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України виконує схожу з попереднім розглянутим нами підзаконним нормативно-правовим актом роль, адже його норми встановлюють правове регулювання центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, і тим самим деталізують положення Закону України «Про державну службу». Роль Національного агентства України з питань державної служби у кадровому забезпеченні державної служби вже аналізувалась нами в цій роботі, тому ми принагідно зазначимо, що цей орган виконує низку функцій у досліджуваній сфері, а аналізований підзаконний нормативно-правовий акт детально регламентує його діяльність.

Нормативно-правові акти з питань державної служби Національного агентства України з питань державної служби як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України оформлюються у формі наказів та є регуляторними актами [10]. Їхня роль полягає у наданні формального характеру управлінським рішенням посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Отже, нормативними формами правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України є певні еталони поведінки для суб'єктів правових відносин кадрового забезпечення, які є обов'язковими для усіх учасників процесу та які поширюються на усі випадки, характерні для здійснення таких процедур. Особливість нормативної групи форм досліджуваного інституту полягає у тому, що її становлять законні та підзаконні

---

нормативно-правові акти. Основоположну роль виконують норми Закону України «Про державну службу», а підзаконні нормативно-правові акти прийнято для деталізації його норм.

Таким чином, дослідивши нормативну групу форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України, здійснимо виділення ознак, притаманних її елементам: 1) законний або підзаконний характер; 2) підзаконні нормативно-правові акти прийнято для деталізації норм Закону України «Про державну службу»; 3) прийняття в цій сфері Стратегії державної кадрової політики, яка визначає поточний та подальший розвиток досліджуваного інституту; 4) поширення нормативної групи форм на усі випадки кадрового забезпечення державної служби та усіх суб'єктів; 5) нормативні форми є еталонами поведінки для суспільних відносин кадрового забезпечення державної служби.

Індивідуальна група форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України за своєю правовою природою становить сукупність форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби, які здійснюють додаткове регулювання, на основі норм права та в межах їхніх приписів. Для встановлення сутності кожного з елементів як форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України звернемось до норм Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3]. Так, рішення конкурсної комісії про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні оформляється наказом та засвідчує призначення особи на посаду державної служби. Тож такі рішення, як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України, є певним різновидом нормативного впорядкування, за допомогою якого здійснюється організація структури правового інституту призначення особи на посаду державної служби або відмова в такому призначенні.

Рішення, накази (розпорядження), доручення керівників приймаються для вирішення поточних питань кадрового забезпечення державної служби України та у досліджуваній нами сфері стосуються переважно заохочень чи притягнення до дисциплінарної відповідальності підпорядкованих їм державних службовців. Як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України рішення, накази (розпорядження), доручення керівників є різновидом нормативного впорядкування, за допомогою якого здійснюється вирішення питань, пов'язаних зі службовою діяльністю підпорядкованих їм працівників.

Протоколи Комісії з питань вищого корпусу державної служби стосуються надання законної сили її рішенням та у сфері регулювання

кадрового забезпечення державної служби можуть стосуватись результатів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» або згоди на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби цієї ж категорії. Такі протоколи, як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України, є певним різновидом нормативного впорядкування, за допомогою яких приймаються рішення щодо кар'єрних питань державних службовців категорії «А».

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби відповідно до цього Закону. Роль цієї форми полягає у тому, що прийняття такого рішення є фактично першим етапом процедури кадрового забезпечення державної служби. Тому як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України вони становлять собою різновид нормативного впорядкування, шляхом прийняття яких розпочинається процедура кадрового забезпечення.

Акт про призначення на посаду приймається у вигляді указу, постанови, наказу, рішення залежно від категорії посади та встановлює строк призначення у разі строкового призначення, строк випробування – у разі призначення з випробувальним строком та обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного для виконання своїх посадових обов'язків. Як форма правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України акт про призначення на посаду являє собою різновид нормативного впорядкування, за допомогою якого встановлюються особливі умови призначення на посаду державного службовця.

Таким чином, індивідуальну групу форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України становлять акти ненормативного характеру, які є засобом реалізації нормативного регулювання, що конкретизує певні обставини процесу кадрового забезпечення державної служби. Форми індивідуального правового регулювання мають одноразовий характер, оскільки спрямовуються на вирішення конкретної ситуації. На відміну від нормативної групи, для них є характерним широке коло суб'єктів, уповноважених приймати індивідуальні акти, – це і конкурсна комісія при прийнятті на державну службу, і керівник державної служби, і Комісія з питань вищого корпусу державної служби у частині вирішення питання кадрового забезпечення державних службовців категорії «А», і суб'єкт призначення тощо.



---

Отже, зазначене дає можливість виокремити ті ознаки, які характеризують індивідуальну групу форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: 1) одноразовий характер; 2) спрямування на вирішення конкретних ситуацій; 3) вони є засобом реалізації нормативного регулювання, що конкретизує певні обставини процесу кадрового забезпечення державної служби; 4) широке коло суб'єктів, які приймають індивідуальні акти (конкурсна комісія, керівник державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, суб'єкт призначення тощо).

Ознаками форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України є:

- 1) поєднання нормативного та ненормативного характеру – полягає в основі розподілу на нормативну та індивідуальну групу;
- 2) уточнюючий характер – форми підзаконного та ненормативного характеру прийнято для деталізації норм Закону України «Про державну службу»;
- 3) поєднання перманентного та одноразового характеру – нормативна група поширюється на регулювання усіх відносин кадрового забезпечення державної служби України, а індивідуальна – на разове виникнення чи припинення правовідношення.

Підсумовуючи дослідження форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України, відзначимо, що на відміну від інших підінститутів досліджуваної категорії, цей підінститут характеризується близькістю до загально-правових явищ. Саме тому їхній розподіл на групи здійснено на підставі доволі поширеної у юридичній науці моделі. Кожна з виділених груп характеризується суттєвими відмінностями, оскільки їхні ролі у процесі регулювання кадрового забезпечення державної служби суттєвим чином відрізняються. Якщо група нормативних форм здійснює регламентацію усього інституту, то індивідуальні форми приймаються виключно у конкретних ситуаціях, є одиничними та одноразовими. У цілому питання форм правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України залишається поза увагою науковців. Очевидно, що встановлений нами перелік форм не є вичерпним, проте з огляду на сьогоднішній стан теоретичної розробленості цього питання зазначена концепція максимально вдало розкриває сутність досліджуваного явища.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. К.: Алерта; КНТ;

ЦУЛ, 2009. 520 с.

2. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

3. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 4. ст. 43.

4. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035/95 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.

5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 // Офіційний вісник Президента України 2012 р. № 4. стор. 68. стаття 127.

6. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

7. Соляник К. Форми діяльності виконавчих органів місцевих рад / К. Соляник // Підприємництво, господарство і право. 2002. № 8. С. 99-102.

8. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння / Т.І. Тарахонич // Часопис Київського університету права. Теорія та історія держави і права. Філософія права. 2014. №4. С. 28-31.

9. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 // Офіційний вісник України 2016 р. № 28. стор. 179. стаття 1116, код акта 81459/2016.

10. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 // Урядовий кур'єр. № 190.

**УДК 349.2**

**Бабенко Едуард Вадимович**  
кандидат юридичних наук

## **ДИСЦИПЛІНАРНИЙ ПРОСТУПОК ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН З ІНІЦІАТИВИ РОБОТОДАВЦЯ**

*У статті систематизовано розглянуто дисциплінарний проступок як підставу припинення трудових правовідносин з ініціативи роботодавця. Проаналізовано відповідні норми трудового законодавства. Зроблено узагальнюючий висновок про необхідність дотримання визначених*