

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 316.343(477)

М. І. Іншин

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
кафедра трудового, земельного і екологічного права
вул. Володимирська, 60, Київ, 01601, Україна

СУТНІСТЬ, ХАРАКТЕР І ПРИРОДА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні, зокрема, з'ясовано сутність нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні, характер та особливості його реалізації на сучасному етапі суспільного розвитку.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, державна служба.

Пріоритетність євроінтеграційних процесів у зовнішній політиці України обумовлює обраний напрямок у проведенні потужного та стрімкого реформування майже у всіх сферах діяльності нашої держави. У зв'язку з тим, що державна служба є специфічним видом трудової діяльності, її нормативно-правове забезпечення також потребує ґрунтовних змін та суттєвого удосконалення, особливо в умовах адаптації всього національного законодавства до *acquis communautaire*. Вдосконалення даного різновиду діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня керованості найважливіших відносин у сфері державної служби, а отже, на створення умов для ефективного виконання державними службовцями своїх трудових функцій та управлінських завдань.

Практичній реалізації нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні присвячені праці видатних українських і закордонних вчених, серед яких слід відзначити С. С. Алексеєва, М. О. Баймуратова, Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, В. Я. Малиновського, О. Ф. Фрицького, О. О. Лукашової, Ю. М. Старілова, К. А. Титова, Ю. О. Тихомирова, Ю. П. Битяка, В. А. Юсупова, В. А. Яковлева та ін. Звісно, наукові здобутки вищезазначених авторів мають важливе теоретичне та практичне значення, однак характер і природа нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні з часом еволюціонують і потребують додаткових досліджень.

Метою даної статті є ґрунтовний аналіз нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні. В рамках дослідження буде проведено: по-перше, з'ясування сутності нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні; по-друге, з'ясування характеру та особливостей його реалізації на сучасному етапі суспільного розвитку.

Державна служба має базуватися на науково обґрунтованих засадах, які визначатимуть характер її діяльності, а такими у правовій і демократичній державі є пріоритет людини та громадянина, демократизм, законність, участь громадян в управлінні державою. «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» [1, с. 74]. Для досягнення цієї мети має бути реалізована сукупність заходів щодо завершення формування єдиної системи державної служби в Україні, структурної реформи державного апарату, впровадження різних видів і форм контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з інститутами громадянського суспільства. Необхідно також суттєво поновити адміністративно-процесуальне законодавство, ввести нові політичні й правові інститути, що забезпечать підготовку і прийняття ефективних державних рішень.

«Невід'ємною частиною державотворення в Україні сьогодні є формування і законодавче вдосконалення владних структур, покликаних втілювати в життя завдання і функції держави. Особливе місце в комплексі питань, пов'язаних з організацією державної влади, належить формуванню дієвої державної служби, адже побудова сучасної правової демократичної держави в Україні, успішна реалізація її функцій можливі лише за умови створення кадрового апарату державної влади, що ефективно функціонує» [2, с. 51].

Досить влучно відмічає В. М. Анохін, що державна служба, як і будь-яка інша діяльність, мусить від самого зародження проходити на основі певних норм, правил. «З виникненням держави як сили і засобу підтримання й забезпечення основних засад суспільства виникло державне законодавство, складовою частиною якого стало і є досі законодавство про службу. При цьому найпершою турботою держави у сфері створення й розвитку державного законодавства було законодавство про державну службу. Причини очевидні: без державної служби державі у вирішенні всіх своїх задач та функцій не обійтись; державна служба своїм впливом сягає усіх суспільно-державних структур; приведення відносин у сфері державної служби в межі суспільно-правового статусу, правового інституту є прикладом для інших видів суспільно-трудової діяльності в частині нормативно-правового регулювання [3, с. 57–58]. Державна служба, відзна-

чає В. Б. Авер'янов, опосередковується правом. «Сутність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, у тому числі умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права» [4, с. 181]. У свою чергу, Ю. П. Битяк наголошує: «В умовах державотворення в Україні, а відповідно, й ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невинно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято низку законів та законодавчих актів, які регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності» [5, с. 87–88].

Безперечно, що саме право виконує провідну роль у сфері функціонування державної служби. Це пов'язано, перш за все, з його регулюючим впливом на службово-трудові відносини та поведінку їх суб'єктів у процесі реалізації своїх прав та виконання відповідних службових обов'язків. Вказана характеристика права, на думку В. Б. Авер'янова, є службово-регуляторною, оскільки саме через неї проявляється службова функція права у забезпеченні відповідного «режиму» організації праці [6, с. 265].

Отже, можна зазначити, що державна служба — це сукупність нормативно-правових приписів, за допомогою яких регулюється система державно-службових відносин державних службовців, і як суб'єктів службово-трудових відносин зокрема. У даному визначенні чітко вбачається така ознака державної служби як інституційність. У той же час, державна служба не є простою сукупністю правових норм, це система взаємопов'язаних норм декількох самостійних галузей права, тобто мова йде про підтвердження існування, на прикладі державної служби, саме комплексних інститутів та такої характеристики деяких правових інститутів, як комплексність їх системи.

Під час аналізу особливостей та структури правового режиму державної служби О. В. Петришин також підкреслює її міжгалузевий характер, для якого характерні цілісна система регуляторного впливу, наявність певних специфічних прийомів і засобів регулювання — регуляторних, охоронних, процедурно-процесуальних, єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм. «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» [7, с. 39].

Відносини у сфері організації та ефективного функціонування державної служби регулюються правовими нормами, які містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Зазначені акти в юридичній літературі ще називають джерелами права. Так, Ю. М. Старилів зазначає: «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» [8, с. 172]. Викликає інтерес та привід подискутувати позиція автора щодо виокремлення державно-службового законодавства у системі національного. Справа в тому, що наявність окремого законодавства є прерогативою самостійної галузі права, а наука поки що ставиться до державної служби як до комплексного інституту, який складається з правових норм різних галузей права, отже, про самостійне законодавство з питань організації державної служби розмовляти ще зарано.

Взагалі, питання щодо з'ясування сутності, соціально-юридичної природи та змісту категорії «нормативно-правовий акт» у теорії держави і права в умовах сьогодення не завжди розглядаються науковцями суміжно. Так, С. О. Комаров пише: «Нормативно-правовий акт — це письмовий документ відповідного державного органу, яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, які містять правила загального характеру» [9, с. 224]. До цієї точки зору приєднується і В. В. Лазарев, який під нормативними правовими актами розуміє акти, які «встановлюють норми права, котрі вводять їх в дію, змінюють або скасовують правила загального характеру» [10, с. 176].

Таким чином, слід акцентувати увагу на певних специфічних характеристиках нормативно-правового акту. Зміст нормативно-правового акту виражається документально чи за допомогою мови, тобто він є офіційним правовим документом, який фіксується у письмовій формі. Акт є своєрідним волевиявленням громадян (їх представників) чи певних державних органів. Характеризується офіційністю, оскільки дія акту направлена на врегулювання важливих суспільних питань. Також нормативно-правовий акт виступає зовнішньою оболонкою, в якій містяться взаємопов'язані між собою елементи правової системи, за допомогою яких здійснюється відповідне нормативно-правове регулювання певних соціальних відносин. Обов'язковою умовою легітимності акту є чітке дотримання встановленої процедури його прийняття та його подальше оприлюднення шляхом публікування у конкретно встановлених офіційних виданнях. До офіційних видань, де публікуються тексти нормативно-правових актів, в Україні належать: «Відомості Верховної Ради України», газети «Голос України», «Юридичний вісник України» та «Урядовий кур'єр», «Зібрання постанов уряду України», журнал «Офіційний вісник України». Якщо ретельно дослідити сутність нормативно-правового акту, то одразу стає очевидним, що він також є «адаптером» більшості існуючих правових явищ, які мають прояв у всіх видах діяльності. Водночас, крім їх адаптування у різні сфери діяльності нормативно-правовий акт виконує функцію певного інструменту, за допомогою якого організується вплив конкретних правових явищ на суспільні відносини у процесі їх правового регулювання. Мова йде про

форму існування права, у межах якої воно розвивається, припиняє свою дію у певних напрямках правового впливу чи взагалі оновлюється. Тому можна впевнено вказати, що саме нормативно-правовий акт є сприятливим середовищем для виникнення та розвитку нормативно-правового регулювання державної служби та всього масиву відносин, пов'язаних з її проходженням у певному державному органі чи структурі. Шляхом неофіційного тлумачення відповідного нормативно-правового акту державний службовець доводить до виконавців сутність та напрямок виконання, визначає компетенцію та повноваження виконавця у межах виконання рішення. Отже, нормативно-правові акти в сфері державної служби покликані як ефективно реалізувати завдання та функції окремого державного органу, так й довести зміст конкретного рішення посадової особи, а також ознайомити та пояснити особливості його виконання відповідним суб'єктам-виконавцям та іншим правозастосовчим суб'єктам.

Регулює відповідні відносини в сфері організації та функціонування державної служби нормативно-правовий масив, що складається з різних нормативно-правових актів, як з законів, так й актів підзаконного, відомчого та внутрівідомчого характеру.

Провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, покликаних впорядковувати досліджувану групу відносин, займають закони. У сучасних наукових джерелах зазначається, що «закон — це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни» [11, с. 82].

Відповідні закони містять юридичні приписи, в яких закріплюються цілі, завдання, функції та принципи організації та функціонування державної служби. За своїм значенням закон є правовим актом первинного характеру. Вища юридична сила закону вимагає від всіх інших підзаконних нормативно-правових актів не суперечити йому та базуватися на його положеннях. Саме тому закон посідає надважливу позицію у нормативно-правовому забезпеченні державної служби, яке перенасичене підзаконними відомчими та внутрівідомчими актами (рішення, вказівки, накази, тощо). Всі зазначені акти взагалі не повинні суперечити законам та Конституції та мати правовий вплив на відповідні відносини в сфері державної служби категорично у межах дії положень закону.

Як вже зазначалося, у нормативно-правовому забезпеченні державної служби крім законів досить важливу роль відіграють й підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються державними органами в межах їх компетенції та направлені на належне роз'яснення з метою подальшого ефективного виконання положень та приписів закону. Вказані акти (накази, рішення, вказівки тощо) найчастіше мають обмежену сферу дії та адресовані безпосередньо виконавцям чи суб'єктам правозастосовчої діяльності, а також підлеглим підрозділам та працівникам.

Нормативно-правові акти підзаконного характеру направлені на реалізацію відповідних приписів законів і є, так би мовити, результатами державно-управлінської діяльності посадових осіб державних органів у

межах їх компетенції. Вони є невід'ємними складовими механізму державного управління, яке безпосередньо впроваджується у повсякденне життя саме за допомогою видання компетентними державними органами підзаконних, відомчих та внутрівідомчих нормативно-правових актів у сфері державної служби.

Таким чином, з урахуванням окреслених специфічних ознак, усі підзаконні нормативно-правові акти в сфері державної служби слід поділити на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі та локальні або внутрішньо-організаційні.

Під загальними підзаконними нормативно-правовими актами можна розуміти акти, які видаються органами загальної компетенції і поширюються на всіх державних службовців. У системі національного права вказані акти посідають другий ступінь одразу після законів. Це розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України, рішення та накази міністерств та центральних відомств та ін.

Наступна група підзаконних нормативно-правових актів — місцеві акти, що діють у межах певної території, приймаються місцевими у даному регіоні державними органами та безпосередньо направлені на регулювання життєдіяльності певного регіону країни й вирішення питань локального, тобто місцевого, характеру. Таким чином, компетенція територіальних державних органів щодо видання актів державно-управлінського характеру обмежується територіально, а отже, останні мають локальний характер правового впливу.

Підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади займають наступне місце і характеризуються своєрідною внутрішньо-відомчою вертикаллю у прийнятті та виконанні державно-управлінських рішень, тобто акт приймається центральним органом (міністерством чи відомством), а виконується як державними службовцями цих органів, так й службовцями, які працюють у структурних підрозділах зазначених відомств, тобто підлеглими центральним органам підрозділами.

Окремої уваги заслуговують підзаконні локальні нормативно-правові акти, оскільки саме за їх допомогою здійснюється організаційно-управлінська діяльність всередині конкретного державного органу, відділу, департаменту та, у разі потреби й невідкладності ситуації, реалізується оперативне управління виконанням завдань, що постають перед певною державною інституцією та її працівниками. За допомогою саме цих актів забезпечується належне та ефективне правове врегулювання окремих питань, які відносяться до змісту службово-трудова відносин державних службовців, тобто їх заохочення (преміювання), дисциплінарне провадження, зміна режимів виконання завдань та відпочинку (чергування, надурочні, відпустки).

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що система нормативно-правового забезпечення державної служби є сукупністю законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації й функціонування, а також службово-трудова діяльності їх особового складу, тобто державних службовців.

З'ясування суті, характеру і природи нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні дозволяє запропонувати наступне його визначення. Отже, нормативно-правове забезпечення державної служби можна розглядати як діяльність компетентних державних органів та посадових осіб щодо прийняття нормативно-правових актів, направлених на ефективне регулювання відносин у сфері організації і функціонування державної служби.

Як висновок можна зазначити, що у правовому сенсі державну службу слід розглядати як: 1) систему правових норм, які регламентують державно-службові відносини окремої категорії працівників — державних службовців: їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відносин; 2) комплексний правовий інститут, що складається з правових норм (матеріальні та процесуальні) різних галузей права і включає в себе багато підінститутів; 3) правовий засіб встановлення певного порядку дій державних службовців та функціонування інституту державної служби.

Література

1. Оболенский О. Задачи развития государственной службы в контексте административной реформы / О. Оболенский // Вісник державної служби України. — 1997. — № 3. — С. 71–75.
2. Мостовий Г. Реформування державної служби в Україні (стан і перспективи) / Г. Мостовий // Збірник наук. праць Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. — 1998. — № 2. — С. 51–58.
3. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. — М. : Юристъ, 1997. — 296 с.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
5. Адміністративне право України / під ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Основа, 2000. — 253 с.
6. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 265 с.
7. Петришин О. В. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права / О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2. — С. 34–41.
8. Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. — М. : Изд-во «БЕК», 1996. — 698 с.
9. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. — М. : Юрайт, 1998. — 416 с.
10. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юристъ, 1997. — 780 с.
11. Алексеев С. С. Проблемы теории права / С. С. Алексеев // Советское государство и право. — 1983. — № 4. — С. 3–12.

Н. И. Иншин

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко,
кафедра трудового, земельного и экологического права
ул. Владимирская, 60, Киев, 01601, Украина

**СУЩНОСТЬ, ХАРАКТЕР И ПРИРОДА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ**

Резюме

Проведен анализ нормативно-правового обеспечения государственной службы в Украине, в частности, выяснена сущность нормативно-правового обеспечения государственной службы в Украине, характер и особенности ее реализации на современном этапе общественного развития.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, государственная служба.

N. I. Inshin

Kiev Taras Shevchenko National University,
The Department of Labor, Land and Environmental Law
Vladimirskaya str., 60, Kiev, 01601, Ukraine

**ESSENCE, CHARACTER AND THE NATURE OF NORMATIVE-LEGAL
MAINTENANCE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

Summary

The analysis of normative-legal maintenance of public service in Ukraine is made the essence of normative-legal maintenance of public service in Ukraine, character and features of its realization at the social development present stage, in particular, is found out.

Key words: normative-legal maintenance, public service.