

УДК 349.2

Б.О. БЕЗКОРОВАЙНИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: сутність, державна служба

Сьогодні розвинуті країни світу здійснюють відповідні заходи для підвищення ролі громадянського суспільства у справі впливу на суспільні відносини, посилення демократії та становлення ефективної ринкової економіки в сучасних умовах. Слід відзначити, що окремі європейські країни досягли на цьому шляху вражаючих результатів. В Україні ж громадянське суспільство знаходиться в стадії становлення і розвитку, не має реального механізму, здатного захистити і провести в життя уявлення, ідеї, потреби та інтереси людей, що виникають у процесі їх спільного життя і діяльності без втручання держави. Тому державі, що продовжує залишатися домінуючим інститутом із управління життєдіяльністю суспільства, варто створювати необхідні умови для успішного формування громадянського суспільства, здатного в майбутньому виступити одним із факторів соціальної стабільності та економічного розвитку.

Держава регулює суспільні відносини у суспільстві, проводячи неоднакову політику стосовно різних соціальних, професійних і інших груп населення. Як відзначається в науковій літературі, сучасна держава заснована на компромісі, і конституція кожної окремої держави є компроміс, що примиряє різні прагнення найбільш впливових соціальних груп у даній державі [1, с.118]. Усе це й визначає базову функцію держави, що полягає в управлінні суспільною життєдіяльністю людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, за допомогою забезпечення задоволення найбільш загальних інтересів і потреб соціальних верств і груп, прав і свобод громадян.

Провідником державного управління є державна служба. Слід одразу відзначити, що проблематика державної служби була неод-

норазово предметом дослідження різних юридичних наук. До її розроблення доклали зусилля ціла низка відомих вчених серед яких: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, В.К. Малиновський, К.Ю. Мельник, О.В. Петришин, П.Д. Пилипенко, В.Ф. Погорілко, О.І. Процевський, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, Ю.М. Тодика, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.А. Юсупов, В.А. Яковлев. Разом із тим, сьогодні ще залишаються дискусійні моменти у сфері проходження державної служби. Так, одним із самих дискусійних питань у теорії права було і залишається визначення місця відносин у сфері проходження державної служби. Одні вчені зазначені відносини відносять до сфери дії адміністративного права, інші – до трудового права. З огляду на це метою статті є визначення сутності державної служби.

Відзначимо, що представники науки адміністративного права переважно вказують на те, що відносини у сфері проходження державної служби відносяться до предмета адміністративного права. Так, С.С. Студенікін визнавав, що державно-службові відносини – це трудові відносини особливого роду. їх особливістю є те, що вони безпосередньо пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів (ця діяльність здійснюється державними службовцями); виникають між особою і державою в цілому, внаслідок чого такі особи наділяються правом діяти від імені держави і застосовувати заходи державного примусу. Вчений вважав, що такий особливий характер трудових відносин у сфері державної служби разом із відмінностями у порядку підбору і призначення на посаду, проходження служби тощо свідчить про приналежність цих відносин до адміністративного права [2, с.42]. В.Б. Авер'янов до предмета адміністративного права включає п'ять груп суспільних відносин, однією з яких є група відносин, що формуються у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби

або служби в органах місцевого самоврядування [3, с.71].

Р.С. Мельник, відстоюючи позицію віднесення інституту державної служби повністю до адміністративного права, вказує на такі причини: право на державну службу та право на працю гарантується різними статтями Конституції України (відповідно статтями 38 та 43); Законом України «Про державну службу» (ст.4) встановлено додаткові (поширені) порівняно з Кодексом законів про працю України вимоги до кандидатів, які претендують на посаду державного службовця; щодо осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, можуть проводитися додаткові перевірочні заходи, спрямовані на з'ясування стану фізичного та психічного здоров'я, фінансового стану, наявності (відсутності) судимості тощо; зарахування осіб на державну службу, відповідно до статей 4, 15 Закону України «Про державну службу», здійснюється на конкурсній основі; державно-службові відносини мають особливий суб'єктний склад. У них завжди бере участь держава; відповідно до ст.3 Закону України «Про державну службу» державний службовець служить не комусь конкретно (партії, роботодавцю тощо), а всьому народу України; державним службовцям присвоюються спеціальні звання, категорії, ранги тощо; державним службовцям гарантується посилені правовий та соціальний захист; щодо державних службовців запроваджуються спеціальні обмеження (статті 12, 16 Закону України «Про державну службу»); державні службовці несуть підвищену юридичну відповідальність за вчинення злочинів та правопорушень; спори, пов'язані з проходженням державної служби, відносяться до категорії адміністративно-правових спорів і відповідно до п.2 ч.1 ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України, розглядаються адміністративними судами [4, с.284–285].

Разом із тим, російський представник науки адміністративного права О.П. Коренев вважає, що відносини, які виникають у процесі праці службовців державних органів, соціальне забезпечення службовців у старості, у випадку хвороби, інвалідності, а також питання,

пов'язані з охороною праці службовців, регулюються трудовим правом [5, с.30–31].

У трудовому праві спостерігається ситуація з точністю до навпаки. Так, О.С. Пашерстник відзначає, що державна служба являє собою два роди відносин. Перші – це відносини між службовцем та роботодавцем, другі – відносини між державними службовцями і населенням, установами, організаціями (зовнішнє оточення). Відносини першого роду збігаються з порядком трудових відносин працівників, а відносини другого роду існують поза межами трудових відносин між роботодавцем і державними службовцями і не регулюються нормами трудового права. На думку вченого, лінія розмежування між трудовим і адміністративним правом лежить у площині різниці між становищем державних службовців у трудовому процесі і їх становищем у зовнішньому середовищі. Відносини з зовнішнім середовищем є галуззю адміністративного права, а відносини в процесі праці – галуззю трудового права [6, с.123]. На думку М.В. Молодцова, усі категорії осіб, що проходять той або інший вид державної служби – цивільної, військової або воєнізованої, можна вважати працівниками з найму у держави, службово-трудова відносини яких регулюються у певній частині трудовим правом (наприклад, з оплати й охорони праці) з особливостями, що встановлюються нормативними актами адміністративного права і враховуючими особливий характер їх службово-трудова діяльності [7, с.5].

П.Д. Пилипенко вказує, що у певних випадках специфіка трудових відносин може бути зумовлена особливостями виконуваних працівниками трудових функцій. Це стосується передусім трудових відносин державних службовців, які в процесі професійної діяльності забезпечують виконання завдань і функцій держави в цілому. Стаття 38 Конституції України проголошує: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Це правило пов'язане з правом громадян України на працю, проголошеним ст.43 Конституції. А отже, реалізацію права громадян України на державну

службу можна розглядати як реалізацію ними більш широкого за своїм змістом і значенням права на працю [8, с.12]. Н.М. Неумивайченко вказує, що правова регламентація праці державних службовців містить численні спеціальні норми, правові відносини на державній службі істотно не відрізняються від правовідносин інших категорій найманих працівників і тому повинні називатися трудовими [9, с.161].

Разом із тим, С.П. Маврін відзначає, що трудове право не повинне займатися експансією усіх своїх прийомів правового регулювання на сферу так званих «службових відносин». Вчений наголошує, що не слід забувати і про те, що державна служба фактично виключає індивідуальне і колективне договірне регулювання службових відносин, і ця обставина породжує серйозні відмінності в правовому становищі традиційних для трудового права суб'єктів [10, с.59].

На сучасному етапі в світі існують дві тенденції в розвитку державної служби як державно-правового інституту. Одна з них пов'язана з публічно-правовим статусом державної служби, відокремленням державних службовців від інших категорій працівників найманої праці. Як правило, такий підхід негативно позначається на трудо-правовому статусі державних службовців, проявляється в обмеженні традиційних трудових прав: на об'єднання в професійні спілки, ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та ін. Така тенденція в правовому регулюванні державної служби превалювала в першій половині ХХ ст. в індустріальних країнах і зараз поширена в багатьох країнах, що розвиваються. Друга тенденція, що особливо проявилася в останні 50 років у розвинутих країнах із ринковою економікою, полягає, навпаки, в поширенні на державних службовців норм і гарантій трудового права, посиленні колективно-договірних відносин у встановленні умов їх праці, відмові від принципу одностороннього встановлення умов праці державою, визнанні її звичайним роботодавцем, а відносин щодо виконання державними службовцями професійної діяльності на державній службі – трудовими відносинами, відносинами найму [9, с.157–158].

Слід відзначити, що безумовно державна служба – це специфічний різновид професійної діяльності, який відрізняється специфічним суб'єктним складом та характером виконуваних державними службовцями функцій. О.П. Коренєв відмінність державної служби від інших видів трудової діяльності від виробництва матеріальних благ, підприємництва, створення духовних цінностей, ведення домашнього господарства й інших бачить у тому, що предметом праці службовця є інформація. Службовці впливають на поведінку людей. Безпосередньо матеріальних цінностей вони, як правило, не створюють, але забезпечують належні умови для їх виробництва [11, с.123].

Разом із тим, не можна не помітити однакової сутності праці найманого працівника та служби державного службовця. Так, і в першому, і в другому випадках діяльність проводиться у межах певного правового режиму (внутрішнього трудового розпорядку), і працівник, і службовець підпорядковується владі роботодавця; і у першому, і у другому випадку діяльність здійснюється на оплатних засадах.

Слід також відзначити, що в словнику літературі слово «служба», як правило, використовується як синонім слова «праця». Якщо проаналізувати Закон України «Про державну службу», то термін «праця» у ньому використовується нарівні з терміном «служба». Наприклад, відповідно до ч.4 ст.22 Закону, державний службовець, який працює в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, в якому проводиться конкурс на заміщення вакантних посад, і бажає взяти у ньому участь, подає заяву про участь у конкурсі.

Частина 3 ст.4 Закону України «Про державну службу» передбачає, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Також слід звернути увагу на те, що доволі часто Закон України «Про державну службу» відсилає нас до загального трудового законодавства. Наприклад, відповідно до ч.3 ст.33 Закону, державному службовцю надаються інші гарантії та компенсації у зв'язку з направленням у відрядження відповідно до законодавства про працю.

Отже, слід констатувати, що державна служба є специфічним різновидом трудової діяльності. До її особливостей слід віднести характер виконуваних функцій (реалізують державну політику стосовно суб'єктів суспільних відносин у державі); те, що під час її здійснення безпосередньо матеріальних цінностей не створюється, але забезпечуються умови для їх виробництва; як правило, державні службовці зайняті розумовим трудом, роботодавцем виступає державний орган; одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кистяковский Б. А. В защиту права (интеллигенция и правосознание) / Б. А. Кистяковский // Вехи. Интеллигенция в России. – М., 1991. – С.118.
2. Студеникин С. С. Советская государственная служба / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л., – 1949. – С. 42, 84.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Мельник Р. С. Яке місце повинен зайняти інститут державної служби у системі українського права? / Р. С. Мельник // Трудове право, право соціального забезпечення та сучасні проблеми проходження служби в органах вну-

трішніх справ (матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2011 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. – Х. : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2011. – С. 283–286.

5. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I / А. П. Коренев. – М. : Щит-М, 1999. – 280 с.

6. Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе / А. Е. Пашерстник // Вопросы советского административного права. – С. 123.

7. Молодцов М. В. Трудовое право России : учеб. [для вузов] / М. В. Молодцов, С. Ю. Голovina. – М. : НОРМА, 2003. – 626 с.

8. Трудове право України : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, В. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2003. – 536 с.

9. Неумивайченко Н. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С. 155–162.

10. Проблемы, концепции и разработки нового трудового кодекса РФ // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 57–67.

11. Административное право России : учебник. Ч. 1. Государственное управление и административное право / под ред. А. П. Коренева. – М. : Московск. акад. МВД России ; Щит, 2002. – 306 с.

Безкоровайний Б. О. До визначення сутності державної служби / Б. О. Безкоровайний // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 23–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12bbocdc.pdf>

Розглянуто підходи науковців щодо місця відносин у сфері проходження державної служби у галузях права. Визначено сутність державної служби, яка в цілому полягає у тому, що це є специфічний різновид трудової діяльності).

Безкоровайний Б.О. К определению сущности государственной службы

Рассмотрены подходы ученых о месте отношений в сфере прохождения государственной службы в областях права. Определена сущность государственной службы как специфическая разновидность трудовой деятельности).

Bezkorovajnij B.O. To Determination of Essence of Public Service

Approaches of scientists about a place of ratios in an orb of passing of public service in right fields are considered. The essence of public service as a particular variety of labour activity is spotted.