

*Павліченко В. М.,**старший оперуповноважений головного оперативного відділу
державної податкової інспекції у Київському районі м. Харкова
Головного управління Міністерства доходів у Харківській області*

ПОНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. Стаття висвітлює результати вивчення й аналізу нормативно-правового забезпечення праці державних службовців, досліджується його специфіка та правова природа.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, державна служба, принципи.

Постановка проблеми. 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 і 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 і продовжує доповнюватися і вдосконалюватися й досі. 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. Для ефективного і правомірного виконання своїх функціональних обов'язків державний службовець законодавчо забезпечується низкою нормативно-правових актів, але й досі не існує загально визнаного поняття «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців», саме тому дослідження зазначеної проблематики є актуальним.

Питаннями дослідження нормативно-правового забезпечення праці державних службовців займалися такі видатні науковці, як 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.

Метою дослідження є розгляд усіх існуючих у науковій літературі підходів до визначення поняття нормативно-правового забезпечення праці державних службовців та пропозиції щодо його трактування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Приступаючи до дослідження поняття та ознак нормативно-правового забезпечення праці державних службовців в Україні, проаналізуємо для початку поняття «нормативно-правове забезпечення».

Нормативно-правове забезпечення наукова література підносить таким тотожним поняттям, як «правове забезпечення», «правове регулювання», «нормативне регулювання».

У будь-якому разі всі наведені вище процеси гарантуються шляхом прийняття нормативно-правових актів. Тому визначимо наукові підходи до трактування поняття «нормативно-правовий акт».

Існують різні підходи до визначення терміну «нормативно-правовий акт», наприклад, К.Г. Волинка зазначає, що вказане поняття в широкому сенсі є синонімом терміну «законодавство», і таким чином, нормативно-правовий акт – це загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого суб'єкта,

прийняте в певному порядку, яке встановлює нові правові норми, змінює або скасовує вже наявні [1, с. 146]. На нашу думку, ототожнення понять «нормативно-правовий акт» та «законодавство» є не зовсім правильним, оскільки термін «нормативно-правовий акт» є похідним від поняття «законодавство» і не охоплює кола функцій і завдань належних останньому.

О.Ф. Скакун зазначає, що нормативно-правовий акт – це офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин; акт правотворчості, який містить юридичні норми [2, с. 312–313]. На думку Г.І. Щукіної, нормативно-правовий акт – це будь-яка сукупність діючих норм права. Він покликаний виражати волю органу, що його видав у вигляді нових, оригінальних норм права [3, с. 193]. Ми погоджуємося з наведеними позиціями, але хотіли б додати, що нормативно-правовий акт у залежності від того, яким органом був виданий, має чітку сферу застосування та підпорядкування.

Дуже цікаву думку щодо дослідження проблематики нормативно-правових актів висловлює О.Ф. Черданцев. Він зазначає так: 1. Нормативний акт – це акт правотворчості, що містить норми права. За його допомогою встановлюються, змінюються або відмінюються норми права. 2. Нормативно-правовий акт – це офіційний документ. Як і будь-який документ, він є носієм інформації, зокрема про норми права. Як правовий акт, він володіє юридичною силою обов'язків для усіх осіб, яким адресований. Це акт правотворчості, результат діяльності компетентних державних органів, а тому акт владний. За допомогою нормативних актів веління держави стають загальнообов'язковими. 3. Нормативний акт – це різновид юридичних актів. Його треба відрізнити від застосування права, що мають конкретний індивідуальний характер, за допомогою яких вирішуються конкретні справи. На відміну від них нормативний акт має загальний характер. Його необхідно відрізнити і від актів тлумачення, у яких дається роз'яснення норм права. 4. Нормативні акти складають єдину ієрархічну систему. Вона відображає ієрархічну систему державних органів. Нормативні акти ієрархічно вищих органів володіють і вищою юридичною силою щодо актів нижчих органів. Актами вищої юридичної сили є закони. 5. Нормативні акти приймаються лише в межах компетенції відповідних органів згідно із законодавчою процедурою. Нормативні акти, прийняті поза компетенцією або з порушенням встановленої процедури (порядку), не мають ознак легітимності, не володіють юридичною силою, тобто не обов'язкові для їх адресатів [4, с. 219–220]. Така позиція науковця є, окрім того, що досить емною, ще й аргументованою і чітко відображає всі основні характерні аспекти нормативно-правових актів як таких.

Отже, на основі наведених визначень науковців щодо визначення поняття «нормативно-правовий акт» наведемо власне трактування цього поняття. Нормативно-правовий акт – це прийнятий відповідним уповноваженим органом державної влади офіційний письмовий документ, який має обов'язко-

вість застосування, виражає владні веління та містить норми права, направлені на забезпечення ефективності регулювання суспільних відносин.

Розглядаючи питання нормативно-правового забезпечення праці державних службовців треба пам'ятати, що держава попередньо визначає основні трудові функції державного службовця, на відміну від звичайних працівників, трудові функції яких залежать від побажань та вимог роботодавця.

Стаття 3 Основного Закону України проголошує, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5]. Виходячи із цього, можна стверджувати, що правове забезпечення праці осіб, які трудяться на благо держави, тобто державних службовців, є одним із безпосередніх завдань державної політики у сфері трудового законодавства.

Серед нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо забезпечення працею державних службовців в Україні, варто виділити такі: Конституція України [5], Закон України «Про державну службу» (втрачає чинність від 1 січня 2015 року) [6], Закон України «Про державну службу» (набирає чинності від 1 січня 2015 року) [6], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [7], Закон України «Про місцеве самоврядування» [8], Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9], Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [10], Закон України «Про статус народного депутата України» [11], Кодекс законів про працю України [12] 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» [13].

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

В.Е. Теліпко стверджує, що праця в сучасному суспільстві є категорією загальносоціальною, економічною, і, звичайно, юридичною. Матеріальну основу будь-якого суспільства складає трудова діяльність людини, яка водночас розвиває та удосконалює саму людину. Усі великі відкриття, науково-технічний поступ – це результат великої праці багатьох поколінь людей [14, с. 4]. Знову ж таки, така позиція засвідчує велику суспільну значущість праці, на нашу думку, праця є основним каталізатором усього процесу розвитку людства.

Отже, розглянувши позиції науковців щодо визначення терміну «праця», наведемо власне формулювання. Праця – це основоположний вид свідомої цілеспрямованої трудової діяльності людини, яка спрямована на задоволення власних та суспільних потреб, забезпечення матеріальних і духовних цінностей, головний каталізатор розвитку людства та збудник усіх процесів пізнання та вдосконалення.

Здійснюючи поступовий аналіз поняття «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців» шляхом окремого розгляду його елементів зупинимо свою увагу на вивченні поняття «державний службовець», але після того як наведемо визначення державної служби.

Так, «Великий юридичний енциклопедичний словник» дає таке визначення поняттю «державна служба» – це професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті [15, с. 171]. У контексті адміністративного права наведено визначення терміну «державна служба» в Законі України «Про державну службу», який набирає чинності 1 січня 2015 року. Відповідно до нього, державна служба – це про-

фесійна діяльність державних службовців із підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [6]. Слід наголосити, що в більшості випадків поняття «державна служба» розглядається саме з точки зору професійної діяльності. Так О.Ю. Оболенський наголошує, що державна служба – це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців [16, с. 5]. На думку К.Г. Волинка, державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [1, с. 97]. На основі останніх визначень досить легко можна визначити поняття «державний службовець», але на цьому етапі дослідження нашою метою є наведення власного трактування терміну «державна служба». Отже, на наш погляд, державна служба – це професійне виконання покладеного кола державних завдань і функцій посадовою службовою особою із забезпечення виконання повноважень державних органів, що дозволяє державі зберігати лад у суспільстві, оберігати права та свободи кожного його члена.

Зазначимо, що трудова діяльність державної служби одночасно регулюється нормами трудового та адміністративного права. Навівши найбільш загальні і поширені визначення поняття «державна служба», перейдемо безпосередньо до розгляду осіб, які виконують завдання і функції держави і займають посади в державних органах, тобто до державних службовців.

С.Г. Стеценко дає таке визначення терміну «державний службовець» – це особа, яка на законних підставах обіймає посаду в державних органах [17, с. 144]. Особливу увагу в цьому випадку варто звернути на той момент, що державний службовець обов'язково має обіймати посаду в державних органах, оскільки не будь-яка особа працююча в державних установах є державним службовцем.

М.І. Іншин має позицію, що державний службовець – це фізична особа, громадянин України, який, уклавши з державним органом, установою, організацією трудовий договір, займає штатну посаду цього органу, має спеціальну професійну підготовку щодо здійснення від імені держави наданих йому повноважень і отримує за свою службу винагороду з державного бюджету [18, с. 12]. На нашу думку, остання позиція є найбільш обґрунтованою та об'єктивною, оскільки характеризує всі суттєві особливості категорії «державний службовець».

Варто звернути увагу на особливості оплати праці державних службовців, оскільки вони є достатньо своєрідними. Так, відповідно до поки що чинного Закону України «Про державну службу» оплата праці державним службовцям повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків; сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю [6]. Ми вважаємо, що перелічені умови, які повинні виконуватися за рахунок достатньої матеріальної винагороди праці державних службовців, або не виконуються, або виконуються в недостатньому обсязі. Наслідком такого недостатнього матеріального забезпечення праці осіб державного владного апарату є корупція та некомпетентність деяких службовців займаним посадам, із чим, безумовно, необхідно боротися.

Г.Т. Завіновська виділяє фактично дві основні особливості оплати праці державних службовців: 1) умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України; 2) джерелом формування фонду оплати

праці державних службовців є Державний Бюджет України [19, с. 256]. На основі такої позиції вченої стає зрозумілим безпосередня обопільна залежність державного службовця від держави щодо надання державою йому відповідних повноважень, забезпечення належного службового місця, встановлених умов праці та оплати праці, а з боку службовця добросовісне виконання поставлених функціональних обов'язків у межах наданих повноважень та згідно відповідних попередньо встановлених норм та правил.

Розглянувши наведені визначення поняття «державний службовець» та специфічні умови оплати праці при службово-трудовах правовідносинах, запропонуємо власне трактування цього терміну. Отже, на нашу думку, державний службовець – це фізична особа, громадянин України, суб'єкт трудового права, який має відповідну професійну підготовку та працює на основі трудового договору в державній установі, підприємстві, організації, виконує від імені держави покладені на нього службово-трудова обов'язки в межах наданих повноважень, за що отримує винагороду з державного бюджету.

Вважаємо за необхідне зазначити, що на сьогодні наукова юридична література не дає визначення поняттю «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців», але існують підходи до розкриття основних аспектів праці державних службовців шляхом нормативно-правового забезпечення.

На основі всього вищевикладеного матеріалу надамо визначення поняттю «нормативно-правове забезпечення праці державних службовців». Отже, нормативно-правове забезпечення праці державних службовців – це процес комплексного застосування всіх законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері службово-трудовах 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 визначеною винагороду з державного бюджету.

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

Зазначене 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 і виконують різні соціальні ролі. По-друге, апарат управляє, спрямовує, організує і регулює суспільні відносини. По-третє, стосовно суспільства, представницької влади, громадян апарат реалізує обслуговуючі функції [20, с. 351]. А.М. Слюсар однією із ознак державної служби вбачає професійну діяльність. Це значить, що зайняття посади державного службовця відбувається на професійних засадах, а державна служба є основним місцем роботи [21]. Таке розуміння нашої думки, 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 так:

- Вони займають посади тільки в державних органах;
- Здійснюють владну діяльність (організаційну, розпорядчу, керівну, контрольну), а отже, наділені відповідними владними й організаційно-розпорядчими повноваженнями;

– Можуть застосувати заходи державного примусу [22, с. 25].

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

Висновки. Отже, виходячи з проведеного вище аналізу, можна констатувати, що нормативно-правове забезпечення праці державних службовців наділене своєю специфікою, характеризується особливою правовою природою та посідає окреме 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 трудові відносини на державній службі, формують їх та реформують із метою вдосконалення. Унаслідок якісного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців у державі утвердиться якісний кадровий апарат працівників державної служби всіх спрямувань, який вірно служитиме на правове, соціальне, економічне, політичне та культурне благо України.

Література:

1. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2008. – 656 с.
3. Педагогіка : [курс лекцій] / под ред. Г.И. Щукиной. – М. : Педагогіка, 1966. – 382 с.
4. Черданцев А.Ф. Теория государства и права А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт-М, 2001. – 432 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
10. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
11. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
12. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 № 322-VІІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
13. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова КМУ від 09.03.2006 № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p?myid=4%2FUMPEGznhhKtu.ZiWVpRp.HI4LIs80msh8Ie6>.
14. Теліпко В.Е. Трудове право України : [навч. посіб.] / В.Е. Теліпко, О.Г. Дутова ; за заг. ред. Теліпко В.Е. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.
15. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид. перероб. і доповн. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
16. Оболенський О.Ю. Державна служба : [навч. посібник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
18. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. Наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» // М.І. Іншин ;

Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.

19. Завіновська Г.Т. Економіка праці : [навч. посібник] / Г.Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2003. – 300 с.
20. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 488 с.
21. Слюсар А. М. Особливості трудових відносин державних службовців / А.М. Слюсар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1357300.
22. Кеник К.И. Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К.И. Кеник. – Минск : Амалфея, 2007. – 296 с.

Павличенко В. М. Понятие нормативно-правового обеспечения работы государственных служащих

Аннотация. Статья освещает результаты изучения и анализа нормативно-правового обеспечения труда государственных служащих, исследуется его специфика и правовая природа.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, государственная служба, принципы.

Pavlichenko V. The concept of legal support of activity of civil servants

Summary. The article highlights the results of the study and analysis of the legal provision of civil servants, investigated its specificity and legal nature.

Key words: regulatory support, public service principles.