

ленню таких правових актів варто надавати менший пріоритет, ніж прийняттю основних кодифікованих актів, проте применшувати значимість вказаної групи правовідносин у сфері кодифікації трудового законодавства також не варто.

Висновки. У зв'язку із зазначеним правовідносини у сфері кодифікації трудового законодавства, які стосуються прийняття другорядних кодифікованих актів трудового законодавства, необхідно розглядати, передусім, як перспективний напрям розвитку кодифікаційних правовідносин, який може набути більшої актуальності на майбутніх етапах розвитку трудових правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.І. Граціанов ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 18 с.
2. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. №389/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.
3. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-V // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.
4. Міщук М.О. Підстави диференціації правового регулювання праці в умовах кодифікації трудового законодавства України / М.О. Міщук // Адвокат. – 2013. – № 1. – С. 29–32.
5. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Проект Трудового кодексу України – важливий етап реформування трудового законодавства / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко // Право України. – 2009. – № 3. – С. 14–21.

УДК 349.2

МАЦЮК В.Я.

**СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ У СФЕРІ ПРАЦІ**

У статті визначено поняття системи гарантій правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці. Виокремлено їх класифікацію і розкрито зміст кожної з них.

Ключові слова: *система, гарантія, правове регулювання, державна служба, законодавство у сфері праці.*

В статье определено понятие системы гарантий правового регулирования государственной службы по законодательству в сфере труда. Выделена их классификация и раскрыто содержание каждой из них.

Ключевые слова: *система, гарантия, правовое регулирование, государственная служба, законодательство в сфере труда.*

In the article defined the concept of the safeguards system of legal regulation of civil service legislation in the workplace. Singled out their classification and examined the content of each of them.

Key words: *system, warranty, legal regulation, public service, legislation in the workplace.*

Вступ. Гарантії – певна основа правової стабільності у будь-якій сфері правовідносин, тобто те, що забезпечує правову визначеність і стабільність правової системи. Відповідно гарантії є не менш важливою категорією, крізь призму якої доцільно досліджувати правовідносини у сфері державної служби, ніж відповідні мета, завдання, принципи або ж функції. Тому важливість теоретичних досліджень у цьому напрямі прямо корелюється із практичним складником, який завдяки науковим розробкам може бути оптимізований.

Значущість досліджуваної теми також зумовлена необхідністю у переосмисленні системи державної служби крізь призму трудових правовідносин. Адже відповідні гарантії в контексті трудового права є гарантіями не лише дотримання тих чи інших суб'єктивних прав осіб, але й задовільної роботи органів державної влади та державного апарату загалом. Це ще раз підкреслює важливість обраного нами дослідження.

Проблемам гарантії у трудовому праві присвячено значну кількість публікацій. Серед дослідників, які тією чи іншою мірою торкалися цих питань у своїх роботах, можна виділити таких вчених, як Т.В. Андрейчук, О.А. Антон, Н.Б. Болотіна, В.В. Безусий, О.М. Костюков, Н.В. Кохан, Н.В. Лазукова, М.М. Мацькевич, А.В. Міцкевич, П.Д. Пилипенко, В.С. Пересунько, С.М. Прилипко, П.М. Рабинович, І.І. Яцкевич та інші. Ці науковці здійснили вагомий внесок у розвиток системи наукових знань щодо гарантії, які стосуються трудового права. Однак обрана нами для дослідження система гарантії має необхідний потенціал для встановлення наукової новизни та актуальних висновків, які можуть бути використані як на практиці, так і в інших наукових дослідженнях.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття системи гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці.

Результати дослідження. Системою гарантії правового регулювання державної служби за законодавством про працю вважаємо взаємопов'язану структурно логічними елементами сукупність норм права, які являються засобами забезпечення правопорядку у сфері трудових відносин на державній службі та суб'єктивних прав державних службовців або механізмом реалізації правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці.

В.М. Скобелкін зазначав, що права людини забезпечуються системою гарантії у державі, тобто правовими та організаційно-правовими засобами і способами, за допомогою яких забезпечуються реалізація прав та виконання обов'язків, передбачених законодавством [1, с. 125]. Відповідно науковець вбачав системність елементів юридичних гарантії прав найманих працівників, два основних види яких становлять правові та організаційно-правові гарантії.

І.І. Яцкевич, спираючись на позицію Я.А. Малихіної, зазначає, що структурно юридичні гарантії становлять багаторівневу систему, ускладнену наскрізними взаємозв'язками. Водночас зазначається, що система трудових юридичних гарантії є відносно самостійною, об'єднаною навколо трудових відносин. Важливо розуміти і бачити масив елементів трудових юридичних гарантії як у горизонтальному зрізі системних відношень, так і у вертикальному зрізі структурно-ієрархічних відношень. Науковець продовжує, що структура системи юридичних гарантії включає в себе, по-перше, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та інші нормативні акти, які містять положення про права і свободи людини; по-друге, організаційно-правову діяльність суб'єктів права; по-третє, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольно-наглядові процеси, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини [2, с. 136; 3, с. 97]. Відповідна позиція розкриває бачення науковцями структури та відповідної системи юридичних гарантії. Така побудова згідно з наведеним вище має ієрархічну вертикальну будову, яка впливає з юридичної сили норм забезпечувального характеру, що встановлені у тих чи інших нормативно-правових актах, а також горизонтальну будову, яка, ймовірно, за задумом вчених диференціюється відповідно до сфер правового регулювання.

О.А. Ситницька наводить класифікацію, згідно з якою юридичні гарантії поділяються на підставі: а) юридичної сили – конституційні, міжнародні та галузеві; б) ступеню конкретизації – універсальні (стосуються усіх трудових прав) та спеціальні (стосуються забезпечення реалізації конкретного трудового права); в) сфери дії – загальні (забезпечення трудових прав усіх працівників незалежно від правового статусу) та додаткові (передбачені для певної категорії працівників за статтю, віком, станом здоров'я тощо); г) форми вираження – гарантії-дозволи, гарантії-обов'язки, гарантії-заборони, гарантії-обмеження; д) характеру впливу – гарантії-санкції, гарантії-рекомендації, альтернативні гарантії [4, с. 9]. Кожен із наведених поділів має право на існування, однак найбільш показовими для аналізу гарантії правового регулювання за законодавством у сфері праці є поділи на підставі юридичної сили та сфери регулювання. Повністю

підтримати відповідні елементи, виділені у цьому поділі, не можемо, проте сама ідея такої класифікації буде взята за основу.

В.М. Скобелкін поділяє гарантії на три основні групи, такі як гарантії, що забезпечують вступ до трудових правовідносин; гарантії, що забезпечують безперешкодне здійснення трудових прав громадян у трудових і пов'язаних з ними інших правовідносинах; гарантії, що забезпечують відновлення порушених трудових прав працівників [1, с. 167–168]. Ці гарантії поділені за сферою регулювання, проте у вужчому розумінні такий поділ може бути застосованим щодо гарантії у сфері державної служби.

Найбільш системно до поділу гарантії підійшла Н.В. Кохан, яка досліджувала гарантії трудових прав працівників. Науковець пропонує громіздку класифікацію, яку наведемо нижче.

Першою підставою поділу, яку вчений наводить із метою ґрунтовнішої класифікації юридичних гарантії, є ознака універсальності. Відповідно всі юридичні гарантії науковець ділить на два види: загальноправові та спеціалізовані.

До загальноправових гарантії Н.В. Кохан відносить гарантії, що притаманні всім галузям (загальногалузеві) чи кільком галузям права (міжгалузеві), а до спеціалізованих – тільки одній із галузей права (галузеві).

Загальноправові гарантії за сферою дії поділяють на національні (внутрішньодержавні) і міжнародні; за органами захисту – на досудові (позасудові) і судові; за джерелами закріплення – на конституційні, міжнародні, законодавчі, підзаконні та локальні; за ступенем державного забезпечення – на державні та громадські; за функціональною спрямованістю – на гарантії реалізації прав, гарантії охорони прав, гарантії захисту прав; за характером правових норм – на матеріальні і процесуальні. Правові гарантії за способом прийняття поділяють на державно-правові (встановлюються державою) і договірні (встановлюються безпосередньо самими сторонами відносин).

Спеціалізовані гарантії пропонується поділяти таким чином: 1) залежно від стадії розвитку трудових правовідносин гарантії поділяють на гарантії права на працю під час прийняття на роботу; гарантії права на працю у процесі реалізації трудових правовідносин; гарантії права на працю під час зміни та припинення трудових відносин; гарантії, спрямовані на відновлення порушеного права; 2) юридичні гарантії за часом дії поділяються на постійні, довготривалі (які діють протягом значного часу дії трудових правовідносин) та тимчасові (поширюються протягом нетривалого періоду); 3) за змістом суб'єктивного права гарантії можна поділяти на колективні та індивідуальні; 4) за інститутами трудового права доцільно розподілити гарантії на гарантії, які забезпечують укладення, зміну чи припинення трудового договору; гарантії, які забезпечують визначення робочого часу, часу відпочинку, оплати праці та дисципліни праці, тощо; 5) за предметом трудового права (гарантії, що відображають предмет трудового права) гарантії поділяються на трудові гарантії і тісно пов'язані з ними; 6) гарантії, що відображають метод трудового права, можна поділити на гарантії централізованого характеру і гарантії децентралізованого характеру; 7) за суб'єктами поширення гарантії у сфері трудового права можна поділити на гарантії, що поширюються на працівників; гарантії, що поширюються на роботодавця; гарантії, що поширюються на керівників підприємства, установи, організації; гарантії, що поширюються на трудовий колектив; гарантії, що поширюються на первинну профспілкову організацію підприємства, установи, організації [5, с. 17].

Хочемо відзначити, що наведена класифікація Н.В. Кохан здійснена вдало та влучно з урахуванням правил формальної логіки, відповідно до яких надано широкий спектр підстав поділу та згруповано елементи поділу. Деякі з виділених підстав поділу можуть включати у себе одні і ті ж самі гарантії, а тому для дослідження системи правового регулювання державної служби за законодавством про працю візьмемо за основу лише деякі підстави поділу гарантії, які поширюються на сферу трудових правовідносин, щоб відобразити структуру системи. Для цілей цього дослідження намагатимемось бути якомога лаконічнішими.

Цікавою є думка М.М. Клемпарського, який, виходячи з поділу норм права на матеріальні та процесуальні, доходить висновку про відповідну диференціацію та єдність цих положень, що становлять механізм забезпечення та реалізації правового регулювання. Зазначається, що процесуальні норми є своєрідними адаптерами у практичну службово-трудова діяльність державних службовців положень норм матеріального характеру і чітко вказують на конкретну процедуру та порядок реалізації відповідної матеріальної норми. Резюмується, що саме завдяки тісному взаємозв'язку та взаємодії матеріальних і процесуальних норм та відповідному їх закріпленню у нормативно-правових актах здійснюється правове регулювання службово-трудова відносин

та правове забезпечення статусу державних службовців, зокрема і як суб'єктів трудового права [6, с. 90]. Щодо забезпечення статусу державних службовців наведемо думку Н.В. Кохан з приводу того, що юридичні гарантії відіграють службову роль щодо прав та обов'язків, які становлять ядро правового статусу особи. Відповідно вони забезпечують ефективне їхнє функціонування, впливають на їхній обсяг. Сутність гарантії полягає у забезпеченні здійснення прав і виконання обов'язків та встановленні ефективного механізму їх захисту й охорони [5, с. 14]. Отже, гарантії трудового права мають незамінний вплив на статус державного службовця як найманого працівника у трудових правовідносинах, а ключовим механізмом щодо реалізації досліджуваних гарантії є процесуальні норми права, які становлять разом із положеннями матеріального права механізм правового регулювання.

Керуючись наведеними підставами для поділу системи гарантії трудового права та власним переконанням, визначимо власне бачення системи правових гарантії правового регулювання статусу державного службовця за законодавством у сфері праці:

- 1) загальноправові гарантії;
- 2) галузеві гарантії трудового права;
- 3) гарантії інститутів трудового права;
- 4) особливі гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці.

Загальноправові та галузеві гарантії окремо досліджувати немає потреби, оскільки останні були предметами комплексних досліджень, зокрема науковцями, які наведені вище. Також немає потреби у дослідженні гарантії, які випливають із різних інститутів трудового права та можуть бути віднесеними до гарантії щодо всіх трудових правовідносин.

Натомість доцільно виділити перелік особливих гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці, основні положення з яких встановлені у нормах нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Варто зазначити, що переважна більшість положень цього Закону, які регулюють саме особливі аспекти трудових правовідносин між державними службовцями як працівниками та відповідними державними органами як роботодавцями, будуть елементами або ж самі по собі гарантіями у відповідній сфері. Розкриємо основні з них, які є забезпечувальними механізмами відповідних інститутів.

По-перше, це гарантії права на державну службу з урахуванням належних вимог до бажаної посади. Вони полягають у забезпеченні права кожного на участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом проходження державної служби, яке гарантоване Конституцією України [7].

Ці гарантії полягають у встановленні рівних умов для участі в конкурсі щодо зайняття тієї чи іншої посади на державній службі, за винятком обґрунтованих ситуацій, які з огляду на об'єктивні обставини унеможливають участь певної категорії осіб у наведеному конкурсі.

Крім цього, ця гарантія стосується не лише забезпечення прав осіб, які мають право на участь у конкурсі щодо зайняття вакантних посад, але й відповідних елементів правопорядку. Так, участь у прозорому конкурсі забезпечує рівні умови для учасників конкурсу та сприяє вибору найбільш кваліфікованих претендентів, які зможуть ефективніше виконувати покладені на них трудові функції.

По-друге, це гарантії щодо службової кар'єри. Ці гарантії покликані забезпечити стабільність трудових правовідносин між державними службовцями та державою в особі уповноважених державних органів.

Серед конкретних основних гарантії у цій сфері, що встановлені відповідним Законом, можна виділити порядок встановлення рангів для державних службовців, правила просування по державній службі, зокрема шляхом зайняття вищих посад на конкурсних засадах, гарантії від застосування переведення державного службовця як міри прихованого покарання, встановлення передбачених Законом чітких підстав для змін істотних умов праці, забезпечення проходження підвищення кваліфікації та стажування, зокрема зі збереженням заробітної плати, тощо.

Усі вищенаведені конкретні гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці є дуже важливим елементом забезпечення належного функціонування останньої як соціально-правового інституту, її стабільності та ефективності.

По-третє, гарантії щодо належної оплати праці державних службовців та соціальні гарантії. Такими гарантіями є імперативні норми, які встановлюють базові вимоги щодо системи оплати праці державних службовців з урахуванням премій та надбавок.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 50 Закону України «Про державну службу» заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; премії (у разі встановлення). У ст. 51 Закону встановлено групи оплати праці та схеми посадових окладів державних службовців.

Варто підкреслити, що оклади державних службовців, які становлять частину заробітної плати, від розміру якої нараховуються у процентному відношенні надбавки та премії, не затверджені на рівні закону, а визначаються щорічно, виходячи з можливостей бюджетів. Відповідний стан речей, на нашу думку, не є достатньою гарантією дотримання законних інтересів державних службовців як найманих працівників, а тому доцільно було б розглянути можливість щодо встановлення конкретних розмірів окладів державних службовців на рівні Закону.

По-четверте, це гарантії з приводу притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. Відповідні гарантії мають двояку природу.

По-перше, це гарантії для державного службовця з приводу дотримання його прав під час дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами останнього. Вони полягають у дотриманні основних принципів притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, у тому числі доведеності вини у вчиненні правопорушення.

По-друге, це гарантії для роботодавця в особі державного органу, який отримує механізми впливу на державного службовця, за допомогою якого забезпечується службова дисципліна, продуктивність праці, а також дотримання законодавства цими працівниками. В іншому разі останні будуть притягнені до заходів дисциплінарної відповідальності, у тому числі можуть бути звільнені.

Крім цього, в контексті матеріальної відповідальності відповідний інститут у сфері державної служби забезпечує відшкодування шкоди державі як роботодавцю, завданої державним службовцем як працівником.

З огляду на вищенаведене відповідно до ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу» держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який заподіяв шкоду; посадові особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче оплачуваної роботи. Згідно з ч. 3 цієї статті у разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю. Ст. 81 встановлює, що державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків [8]. З наведених положень можна встановити гарантії як для особи, яка притягується до відповідальності, зокрема у контексті необхідності встановлення факту умисного заподіяння шкоди, так і для роботодавця в особі держави, яка отримає відповідну компенсацію.

Крім вищенаведеного, інститут дисциплінарної та матеріальної відповідальності є гарантією правопорядку у сфері трудових правовідносин за участю державних службовців загалом. Тому гарантії, які випливають із відповідного інституту, є одними із ключових гарантії правового регулювання цього предмета.

З огляду на все вищенаведене можемо зазначити, що система гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці є категорією, яка позначає забезпечувальні норми щодо прав державних службовців як найманих працівників і правопорядку у досліджуваній сфері загалом.

До обраної системи входять загальноправові гарантії, галузеві гарантії, гарантії інститутів трудового права, а також особливі гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці. Останні випливають зі спеціальних положень нового Закону України «Про державну службу» та врегульовують особливості трудових правовідносин за участю державних службовців, забезпечуючи наявність у цих правовідносинах цінності. Проте варто підкреслити,

що як загальні, так і особливі гарантії щодо правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці відіграють незамінну роль у дослідженій системі.

Висновки. За результатами аналізу думок науковців нами виділено такі основні особливі гарантії правового регулювання державної служби за законодавством у сфері праці, як гарантії права на державну службу з урахуванням належних вимог до бажаної посади; гарантії щодо службової кар'єри; гарантії щодо належної оплати праці державних службовців та соціальні гарантії; гарантії з приводу притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. Ці сукупності гарантії, які випливають з окремих спеціальних інститутів регулювання особливостей трудових правовідносин, та механізми їх застосування стосуються винятково регулювання праці державних службовців, тобто до предмета гарантування останніх не входять жодні інші правовідносини та норми. У межах виокремлених особливих гарантії можна окремо виділити конкретні спеціальні гарантії, які забезпечують той чи інший аспект трудової діяльності державного службовця.

Список використаних джерел:

1. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав наемных работников / В.Н. Скобелкин // Культура демократии и право. – Новосибирск, 1966. – 217 с.
2. Малихіна Я.А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством України / Я.А. Малихіна // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 133–138.
3. Яцкевич І.І. Класифікація юридичних гарантії реалізації особою права на працю / І.І. Яцкевич // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2014. – Т. 155. – С. 97–100.
4. Ситницька О.А. Юридичні гарантії права на працю та права на відпочинок за трудовим законодавством України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / О.А. Ситницька. – Львів, 2009. – 20 с.
5. Кохан Н.В. Гарантії трудових прав працівників та шляхи їх удосконалення [Текст]: Автореферат... к. юридичних наук, спец.: 12.00.05 - трудове право; право соціального забезпечення / Кохан Н.В. – Одеса: Одеська нац. юридична акад., 2008. – 20 с.
6. Клемпарський М.М. Правове забезпечення статусу державних службовців як суб'єктів трудового права: стан, проблеми, перспективи / М.М. Клемпарський // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 87–93.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30. – Ст. 141.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.