

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті досліджуються питання правового регулювання діяльності державних службовців, удосконалення теоретичних і практичних питань. Проаналізовано наукові праці провідних учених і на їх підставі розкрито особливості співвідношення загальних і спеціальних норм регулювання діяльності державних службовців. Розкрито засади диференціації правового регулювання діяльності державних службовців.

Ключові слова: *правове регулювання, державна служба, державні службовці, діяльність, законодавство, диференціація, загальне і спеціальне.*

В статье исследуются вопросы правового регулирования деятельности государственных служащих, совершенствование теоретических и практических вопросов. Проанализированы научные труды ведущих ученых и на их основании раскрыты особенности соотношения общих и специальных норм регулирования деятельности государственных служащих. Раскрыты основы дифференциации правового регулирования деятельности государственных служащих.

Ключевые слова: *правовое регулирование, государственная служба, государственные служащие, деятельность, законодательство, дифференциация, общее и специальное.*

The article deals with issues of legal regulation of the activities of civil servants, improvement of theoretical and practical issues. The scientific works of leading scientists are analyzed and on the basis of them the features of correlation of general and special norms of regulation of activity of civil servants are revealed. Principles of differentiation of legal regulation of activity of civil servants are revealed.

Key words: *legal regulation, public service, civil servants, activity, legislation, differentiation, general and special.*

Вступ. Розвиток правового регулювання діяльності державних службовців України відстає від потреб і функцій демократичного суспільства. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, впорядкування багатьох питань проходження державної служби громадянами України, зокрема, порядку виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Багато нормативних актів у сфері діяльності державних службовців не відповідають вимогам сьогодення і потребують удосконалення. Тому вдосконалення правового регулювання праці державних службовців повинно бути системним і віддзеркалювати у своєму змісті всі сучасні реалії та тенденції, а інколи, зважаючи на свою випереджальну функцію, також передбачати майбутнє, слугувати правовим орієнтиром під час вирішення тих чи інших питань побудови демократичного українського суспільства. Така робота має широкомасштабний характер, є кропіткою по своїй суті й потребує науково виваженого, аргументованого підходу.

Специфіка змісту відносин державної служби, особливості їх виникнення, розвитку і припинення обумовлюють необхідність застосування диференційованого підходу до їх правового регулювання. Різні аспекти правового регулювання державної служби досліджували та визначали багато відомих вчених, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, О.М. Бандурка, О.С. Білоусов, Ю.П. Битяк, В.А. Власов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, Ю.М. Козлов, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, О.Л. Копиленко, Г.І. Леліков, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, А.О. Селіванов, О.Ф. Скаун, С.С. Студенікін, Є.С. Черног, О.М. Якуба й інші науковці. Проте, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона залишається актуальною.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є вдосконалення теоретичних питань і практики правового регулювання діяльності державних службовців.

Результати дослідження. Відносини, які виникають внаслідок укладення громадянином трудового договору чи контракту про службу з тим чи іншим державним органом, належать до сфери дії трудового права України. Водночас державно-службові відносини є предметом регулювання адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального й інших правових галузей. По суті, відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад. Як носій владних повноважень вони можуть бути суб'єктами трудових і державно-управлінських відносин, що залежить від сфери реалізації означених повноважень. Зазначене обумовлює комплексний характер правового статусу даної категорії працівників, який інтегрує адміністративно-правовий і трудовий статуси, а правове регулювання останнього являє собою типовий випадок взаємодії норм різних галузей права в окремій сфері діяльності.

Правове регулювання діяльності державних службовців характеризується парними категоріями «єдність» і «диференціація». У науковій літературі диференціація законодавства визначається як «встановлені державою відмінності в зміні й обсязі прав і обов'язків суб'єктів правовідносин на певних підставах» [2, с. 83]. Тому неможливо протиставляти поняття єдності та диференціації, бо саме диференціація сприяє єдності права, а єдність створює умови для диференціації правового регулювання.

Багато науковців зазначають, що норми права поділяються на дві групи: 1) загальні норми, які поширюються на всіх; 2) спеціальні норми, які поширюються на окремі категорії людей (неповнолітніх, жінок, інвалідів, державних службовців тощо) [3, с. 4].

У співвідношенні загальних і спеціальних норм виражається єдність і диференціація права. Єдність виявляється в загальних нормах, а диференціація – у спеціальних. Загальні норми обов'язкові для всіх, можуть бути змінені лише в бік поліпшення порівняно з чинним законодавством. Спеціальні норми конкретизують загальні, доповнюють їх, а іноді встановлюють винятки із загальних норм. З розширенням договірних начал у регулюванні діяльності державних службовців зростає кількість спеціальних норм у соціально-партнерських актах-угодах на всіх рівнях і колективному договорі, а також у локальних нормативно-правових актах.

За допомогою диференціації правового регулювання діяльності державного службовця забезпечується застосування правових норм із врахуванням як об'єктивних чинників, які характеризують місце й умови його роботи, так і властивостей особистого порядку, які стосуються самого державного службовця.

Особливості регулювання діяльності деяких категорій працівників обумовлюються як об'єктивними чинниками (умовами діяльності), так і суб'єктивними (особистістю службовця). Об'єктивні чинники – умови й особливості діяльності; суб'єктивні чинники – стать, вік, стан здоров'я [5, с. 30]. Водночас виникнення і об'єктивних, і суб'єктивних чинників диференціації нормативно-правового забезпечення безпосередньо обумовлене специфікою предмета правового регулювання. Адже діяльність у сфері державної служби має надто складний і багатоаспектний характер. Вона охоплює найрізноманітніші правові зв'язки між її учасниками як рівність сторін, так і їх підпорядкування, імперативні та диспозитивні положення. І якщо звернути увагу на тривалий характер правовідносин, то стає очевидним той факт, що для проникнення в його сутність для відображення різних правових зв'язків, що утворюють зміст правовідносин, потрібні, поряд із загальними, диференційовані правові норми. У цьому зв'язку варто зазначити, що диференціація правового регулювання діяльності державних службовців найтіснішим чином пов'язана з єдністю такого правового регулювання. Бажання обґрунтувати пріоритет єдності над диференціацією або пріоритет диференціації над єдністю означає, що диференційоване регулювання перешкоджає єдності або що єдність несумісна з диференціацією. У дійсності все навпаки. Диференціація сприяє єдності правового регулювання діяльності державних службовців, а єдність створює умови для його диференціації. Ця теза підтверджується більш загальним філософським положенням про співвідношення конкретного, особливого і загального: конкретне не існує без загального, а загальне – без конкретного, за певних умов конкретне переходить в особливе і загальне [6, с. 237–239].

Як слушно вказує А.В. Облонський, надмірна диференціація діяльності державних службовців призводить до розпорошення державної служби та порушення вікових традицій [7, с. 126]. Те, що звичайно розглядається як тенденція до єдності, означає усунення невинуватих відмінностей у регулюванні діяльності, вирівнювання правового становища окремих категорій державних службовців без зниження рівня правових гарантій. Прагнення обґрунтувати першість

єдності щодо диференціації чи навпаки означає, що диференційоване регулювання перешкоджає єдності або – що єдність несумісна з диференціацією. Насправді все інакше. Принцип рівності не перешкоджає тому, щоб закон встановлював неоднакові норми щодо категорій осіб, які перебувають у різному становищі [8, с. 201].

Тому проблема співвідношення єдності та диференціації належить до спірних, а отже, і до невіршених проблем юридичної науки. Критерії диференціації дозволяють сформулювати окремі види правовідносин, що входять до складу правових інститутів, кожний з яких розглядається як сукупність правових норм із регулювання однорідних відносин, об'єднаних певними загальними ознаками. Вплив диференціації в правовому регулюванні діяльності державних службовців позначається й у тому, що ця диференціація може призвести до створення нового правового інституту. Зокрема, це здебільшого відбувається внаслідок розширення обсягу певного традиційного правового інституту, від якого згодом відокремлюється інший правовий інститут.

Найпоширенішим різновидом правових норм у диференціації правового регулювання є норми-доповнення, які треба розуміти як норми, що встановлюють додаткові пільги, переваги. Основне призначення диференціації полягає в тому, щоб наблизити правове регулювання до конкретних службовців, які володіють специфічними особистими ознаками та задіяні в різних умовах. Оскільки це регулювання враховує додаткові чинники порівняно з тими, що містяться в загальних правових нормах, то воно здійснюється зазвичай за більш пільгових умов. Так і диференціацію права часто зводять до встановлення різних переваг для тих чи інших категорій державних службовців. У зв'язку із цим важко погодитися з позицією деяких авторів, які зводять зміст диференціації до спрощеної схеми, відповідно до якої спеціальний закон завжди скасовує дію загального закону [9, с. 138]. Про таке виявлення диференціації правового регулювання згадує А.Д. Зайкін. На його думку, «спеціальні норми, передбачаючи додаткові права чи обов'язки, конкретизацію загальних правил або винятки з них, тим самим припиняють (відмінюють) дію загальних норм щодо відповідної категорії працівників і службовців. Водночас спеціальні норми зберігають юридичну силу при зміні загальних норм, якщо інше прямо не передбачене законом». За деякими винятками, для права характерною є дія спеціальних правових норм поряд із загальними. У цих спеціальних нормах встановлюються додаткові пільги, застосування яких не виключає, а передбачає поширення на відповідних суб'єктів діяльності загальних правових гарантій [10, с. 179].

Отже, під час диференціації правового регулювання діяльності державних службовців за допомогою норм-доповнень останні діють поряд із загальними нормами. Якщо регламентація відбувається за допомогою норм-винятків, то це означає, що положення загальних норм чинного законодавства не діють. Спеціальна норма виключає дію загальної правової норми. Коли ми вживаємо словосполучення «норма-притосування», то останнє ніби передбачає, припускає певну трансформацію, притосування загальної норми до тих чи інших конкретних обставин. За допомогою норми-притосування забезпечується, зберігається співвідношення загальної та спеціальної норм, чи то норма-доповнення, чи норма-виняток. Водночас вважаємо, що поділ спеціальних правових норм на норми-доповнення і норми-винятки не означає, що перша група норм завжди містить додаткові пільги або встановлює додаткові правові гарантії, а інша – погіршує правове становище державних службовців.

Таке поширене в літературі судження є помилковим. Якщо звернутися до законодавства, то до норм-доповнень можна віднести норми про дисциплінарну відповідальність, закріплені в статутах, положеннях про дисципліну й інших нормативних актах. Такі норми-доповнення передбачають поряд із заходами дисциплінарного стягнення, які застосовуються до всіх державних службовців, також інші заходи стягнення для окремих категорій службовців. Так, ст. 147 Кодексу законів про працю України передбачає два заходи дисциплінарного стягнення: догана та звільнення, а Закон України «Про державну службу» ще й низку додаткових заходів: зауваження, попередження про неповну службу відповідність. Звичайно, такі норми-доповнення, які встановлюють додаткові заходи дисциплінарного стягнення, не можуть бути віднесені до норм, що надають додаткові пільги та переваги, тоді як ці спеціальні норми діють разом із загальними: загальні норми регламентують цілі, завдання, функції, принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців [4].

Висновки. Отже, загальною метою диференціації правового регулювання діяльності державних службовців є встановлення відмінностей у правовому регулюванні окремих різновидів правовідносин. На думку багатьох науковців, завданням диференціації є індивідуалізація загальної правової норми стосовно окремих категорій державних службовців, які мають

неоднакові здібності або працюють в різних умовах [11, с. 32]. Варто зауважити, що поряд з індивідуалізацією загальної правової норми, невід'ємним завданням диференціації є також регулювання тієї діяльності, яка з тих чи інших причин ще не врегульована загальними централізованими нормами. Адже диференціація відображає фактичні відмінності в характері, змісті й умовах діяльності. З огляду на такі відмінності закономірним є відхилення від єдиних правових норм, які регулюють діяльність державних службовців, і ухвалення додаткових норм, призначених пристосовувати загальні правові приписи до специфічних умов праці або до суб'єктів державної служби. Така диференціація правового регулювання здебільшого відбувається на рівні окремих галузей, підприємств, установ, організацій і характеризується значним динамізмом. Результатом даної диференціації чинного законодавства є локальні акти. Останні оперативно проходять практичну перевірку, яка визначає ефективність правового регулювання діяльності державних службовців. У разі виявлення недоліків такі нормативні акти чи їхні окремі положення можуть без будь-яких труднощів змінюватися або скасовуватися. Такий порядок сприяє тому, що диференціація правового регулювання дозволяє швидко і своєчасно реагувати на зміну умов діяльності.

Розгляд диференціації правового регулювання діяльності державних службовців дозволяє скласти наступну класифікацію правових норм: загальні норми та група спеціальних норм, яка охоплює норми-доповнення, норми-винятки і норми-пристосування, що взаємодіють. Вважаємо, що застосування даної уніфікованої класифікації якнайкраще сприятиме усуненню протиріч у правовому регулюванні процесу діяльності державних службовців, сприятиме встановленню додаткових гарантій і пільг тим чи іншим категоріям державної служби.

Правові норми, які регламентують діяльність державних службовців, необхідно поділити на дві групи. До першої групи варто віднести правові приписи, які цілком відтворюють загальні норми законодавства (про вступ на державну службу, порядок оплати праці, заходи зміцнення службової дисципліни тощо.). Другу групу мають скласти норми, що впливають із загальних норм адміністративного законодавства, але мають певні специфічні особливості щодо характеру й умов праці державних службовців. Ці норми доцільно поділити на такі різновиди: норми-винятки, норми-доповнення та норми-пристосування. До норм-винятків, наприклад, можна віднести правові положення, які встановлюють ті чи інші обмеження, пов'язані із проходженням державної служби. Норми-доповнення виступають, передусім, у ролі загальних правових приписів, закріплених у нормативно-правових актах про діяльність специфічного персоналу. Це норми, які, наприклад, встановлюють додаткові пільги чи привілеї для державних службовців. Норми-пристосування – це такі правові приписи, які адаптують загальну норму, зміст загального правила поведінки до певних умов. Прикладом є правові приписи, що регламентують процес розвитку діяльності державних службовців.

Список використаних джерел:

1. Державна служба : [підручник] : у 2-х т. / за ред. Ю.В. Ковбасюка, О.Ю. Оболенського, С.М. Сербогіна та ін. – К. ; Одеса : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2012. – Т. 1. – 372 с.
2. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 2002. – 528 с.
3. Болотина Н.Б., Чанышева Г.И. Трудовое право Украины / Н.Б. Болотина, Г.И. Чанышева. – Харьков : Одиссей, 2011. – 242 с.
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Лившиц Р.З. Теория права : [учебник] / Р.З. Лившиц. – М. : Юристъ. – 2004. – 219 с.
6. Керимов Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 470 с.
7. Облонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.В. Облонский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 126–127.
8. Шершеневич Г.Ф. Гражданское право : [учебник] / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Фирма «СПАРК», 1995. – 556 с.
9. Іншин М.І. Поняття диференціації правового регулювання в сфері державної служби України / М.І. Іншин // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – № 21. – С. 136–143.
10. Шапка О.В. Диференціації правового регулювання праці молоді : поняття, зміст та підстава / О.В. Шапка // Європейські перспективи. – № 4. – Ч. 2. – 2012. – С. 177–182.

11. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / І.П. Греков ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 169 с.

12. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 139.

УДК 347.998.85+342.95

КОРЕЦЬКИЙ І.О.

ЗМАГАЛЬНІ СТОРОНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Виокремлено підходи до розуміння сутності сторін як основних суб'єктів реалізації принципу змагальності в адміністративному судочинстві. З'ясовано зміст поняття «суб'єкт владних повноважень» в адміністративному процесі. Розглянуто ознаки особливості сторін в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: змагальність, адміністративне судочинство, сторони, суб'єкт владних повноважень.

Выделены подходы к пониманию сущности сторон как основных субъектов реализации принципа состязательности в административном судопроизводстве. Выяснено содержание понятия «субъект властных полномочий» в административном процессе. Рассмотрены признаки и особенности сторон в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: состязательность, административное судопроизводство, стороны, субъект властных полномочий.

Thesis there is determined approaches to understanding the essence of the parties as the main actors of the principle of adversarial administrative proceedings. It was found the concept of “subject of power” in the administrative process. Considered features and characteristics of the parties in the administrative proceedings.

Key words: competitiveness, administrative proceedings, parties, subject of power.

Вступ. Розбудова державності України відбувається в надзвичайно складних умовах і усвідомлення цінності людини, її прав і свобод, а також формування сприйняття суспільством держави як демократичної правової структури має бути покладено в основу цього процесу. Діяльність адміністративних судів, чітке першочергове завдання полягає в забезпеченні захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, має стати гарантом дотримання законності в цій сфері.

Ефективність діяльності адміністративних судів безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, передусім тих, що визначають статус сторін в адміністративному судочинстві. Інститути адміністративного судочинства формуються і розвиваються з урахуванням специфіки суб'єктного складу спорів, які становлять юрисдикцію адміністративних судів. Більшість із них пов'язана з конфліктами, що виникають між приватними особами і суб'єктами владних повноважень, які внаслідок звернення до суду та відкриття провадження у справі набувають статусу сторін адміністративного процесу. Водночас сфера адміністративної юрисдикції поступово розширюється, урізноманітнюється склад осіб, яким законодавство гарантує можливість розв'язання конфлікту публічно-правового характеру в адміністративному суді. Крім того,