

УДК 349.22 (057.34)

КЛАСИФІКАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Іншин М. І.

***Державний науково-дослідний інститут Міністерства
внутрішніх справ України, Київ, Україна***

З метою уточнення системи юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців, в статті запропоновано практично значущі критерії їх класифікації

Ключові слова: юридичні гарантії; службово-трудові відносини; державна служба.

Не можна сказати, що проблема класифікації юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців залишалася поза увагою вчених, про, що свідчать публікації Битяка Ю. П., Лаврінчук І. П., Оболенського Ю. О., Охотського Е. В., Пилипенка П. Д., Прилипка С. М., Ярошенка О. М. та ін., але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення, оскільки жодна із відомих нам класифікацій (як законодавчих, так і наукових) не може претендувати на виключну, причиною чого є надзвичайна різноманітність юридичних гарантій.

Метою цієї статті є уточнення системи юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців, що обумовлює необхідність у визначенні практично значимих критеріїв їх класифікації.

Зважаючи на те, що, по-перше, основою будь-якої системи повинна бути класифікація її складових; по-друге, класифікація юридичних гарантій допомагає з'ясувати не лише їх види, а й сутність, пропонуємо юридичні гарантії службово-трудової діяльності класифікувати за такими критеріями, як: 1) суб'єкт їх прийняття (застосування); 2) юридична сила правового акту яким вони передбачені; 3) правове становище службовця, для якого вони встановлені; 4) спрямування гарантій; 5) форма зовнішнього вираження гарантій; 6) ступінь визначеності; 7) різновид правових норм, якими вони визначаються; 8) об'єкт охорони та захисту; 9) етап проходження державної служби.

Так, за таким критерієм як *суб'єкт прийняття* (застосування), юридичні гарантії службово-трудової діяльності поділяються на ті, що приймаються (затверджуються): 1) міжнародними інституціями (ООН, МОП, Рада Європи); 2) Верховною Радою України; 3) Президентом України; 4) Кабінетом Міністрів України; 5) центральними та місцевими органами виконавчої влади; 6) органами місцевого самоврядування; 7) адміністрацією (керівником) підприємства, організації чи установи. Найвищу юридичну силу мають гарантії службово-трудової діяльності, які прийняті міжнародними інституціями (ООН, МОП, Радою Європи), оскільки у ст. 8¹ КЗпП України наголошено, «якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить

законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди» [1].

За *юридичною силою* правового акту, яким вони передбачені, юридичні гарантії службово-трудової діяльності поділяються на ті, що: 1) закріплені у законодавчих актах; 2) закріплені у підзаконних актах. До першої групи юридичних гарантій належать, ті, що передбачені міжнародними договорами, Конституцією України, законами України, кодексами України, основами законодавства України. До другої – ті, що передбачені в актах Президента та Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також наказам та розпорядженнях адміністрацій (керівників) підприємств, організацій чи установ. Зокрема, постановами Кабінету Міністрів України передбачені гарантії державних службовців під час: їх атестації [2]; визначення їх рангів [3]; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [4]; формування кадрового резерву для державної служби [5]; проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [6]; проведення службового розслідування стосовно державних службовців [7]. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» передбачено такі гарантії державних службовців: 1) підстави проведення службового розслідування серед яких: невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; недодержання законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки; 2) врахування вимоги державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри; 3) не проведення службових розслідувань за анонімними повідомленнями, заявами та скаргами; 4) збереження за державним службовцем заробітної плати на час відсторонення від виконання повноважень за посадою; 5) передбачення в особи, стосовно якої проводиться службове розслідування права в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи тощо [7].

Залежно від *правового становища державного службовця*, для якого встановлені юридичні гарантії, вони поділяються на ті, що передбачені для службовців першої, другої, третьої, четвертої, п'ятої шостої та сьомої категорії, а також присвоєних їм одного із 15 рангів. Крім того, характер та види юридичних гарантій залежать від: виду державного органу в якому державний службовець проходить службу (прокуратура, митні чи податкові органи, органи внутрішніх справ тощо); займаної посади (інспектор, слідчий, прокурор); вислуги років (стажу) та багатьох інших обставин. Наприклад, у ст. 9 Закону України «Про державну службу» зазначено, що правовий статус (одним із елементів якого є гарантії) Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра Украї-

ни, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України [8].

Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» передбачено систему особливих гарантій державного захисту працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників. Такими гарантіями названі: а) застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також свого житла і майна; б) одержання допомоги у виконанні покладених на них обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів; в) здійснення спеціальних заходів забезпечення безпеки; г) отримання матеріальної компенсації в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків; д) застосування таких спеціальних заходів, як: особиста охорона, охорона житла і майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [9].

За таким критерієм як *спрямування гарантій*, їх можна об'єднати у дві групи: 1) юридичні гарантії забезпечення виконання покладених на державних службовців завдань, функцій та повноважень (передбачення обмежень, застосування контрольно-наглядових засобів, розгляду звернень громадян, передбачення відповідальності тощо); 2) юридичні гарантії забезпечення реалізації покладених на державних службовців завдань, функцій та повноважень (чітка структура, чіткі повноваження, розмежування компетенції, зарплата та інші види соціального захисту тощо). Перша група гарантій службово-трудої діяльності спрямована на забезпечення виконання покладених на державних службовців завдань, функцій та повноважень, у зв'язку з чим чинним законодавством про державну службу передбачено обмеження для державних службовців, визначені правила їх поведінки, керівники наділені необхідним об'ємом контрольно-наглядових повноважень, що дає їм змогу забезпечувати дисципліну та законність підпорядкованих їм осіб. Друга – на забезпечення реаліза-

ції покладених на державних службовців завдань, функцій та повноважень. Гарантії цієї групи, як правило мають соціально-матеріальне призначення (пільги та компенсації, заробітна плата, премії, надбавки, доплати, медичне забезпечення, забезпечення житлом тощо).

За *формою зовнішнього вираження*, юридичні гарантії службово-трудової діяльності можна об'єднати у такі групи: 1) повноваження; 2) пільги; 3) компенсації; 4) заходи соціально-правового захисту; 5) заохочення; 6) обмеження та заборони; 7) контроль та нагляд; 8) присяга; 9) випробування; 10) стажування; 11) атестація; 12) відповідальність. Кожна із названих вище форм зовнішнього вираження, юридичних гарантій службово-трудової діяльності спрямована на забезпечення ефективності професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

За таким критерієм як *ступінь визначеності*, юридичні гарантії службово-трудової діяльності можна об'єднати у такі групи: 1) основні, які визначені у нормативно-правових актах; 2) додаткові, які визначені у договорах (контрактах). Так, згідно з ч.3 ст.21 Кодексу законів про працю України особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. До переваг контрактної форми укладення трудового договору варто віднести такі: 1) можливість передбачення додаткових службових прав з урахуванням їх трудових функцій, службового стану, повноважень, вислуги тощо; 2) його строковий характер, оскільки він укладається на певний термін, як правило від 3-5 років, а закінчення цього терміну є додатковою підставою для звільнення працівника який недобросовісно або на низькому рівні виконує покладені на нього службові обов'язки; 3) він дозволяє максимально індивідуалізувати службово-трудова діяльність та спрямований передусім на виявлення ініціативності та самостійності працівника; 4) визначення у ньому відповідного рівня оплати праці та матеріального забезпечення із врахуванням складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці тощо, оскільки він може містити положення щодо основної та додаткової заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат (у формі винагороди за підсумками роботи за рік, премій за спеціальними системами і положеннями, як компенсації та інші грошові матеріальні виплати, не передбачені актами чинного законодавства або які встановлюються понад передбачені зазначеними актами норми); 5) у контрактах можна передбачити одноразові виплати за виконання окремих складних завдань; 6) у контракті можна передбачити менший порівняно з існуючим граничний вік перебування на службі та передбачити додаткові вимоги до особистих (у тому числі фізичних та морально-психологічних) та професійних якостей працівників [10, с.53-54].

Залежно від *різновиду правових норм*, якими визначаються юридичні гарантії службово-трудова діяльності, їх можна об'єднати у дві групи: 1) ті, що визначаються матеріальними нормами; 2) ті, що визначаються процесуальними (процедур-

ними) нормами. Закріплюючи у відповідних правових нормах матеріальні гарантії – нормативні приписи, що мають на меті створити сприятливі юридичні умови для ефективного здійснення кожною особою своїх прав і свобод, держава водночас визначає конкретні форми і механізми реалізації деяких з них, закріплюючи їх у процесуальних нормах і утворюючи таким чином процесуальні гарантії. Процесуальні гарантії прав і свобод особи – це встановлені законом юридичні засоби забезпечення прав і свобод особи у процесі захисту цих прав і свобод під час здійснення правосуддя [11, с. 218]. Як приклад, матеріальних гарантій службово-трудової діяльності можна привести нормативне закріплення: основних принципів державної служби; повноважень державних службовців; обмежень, пов'язаних з прийняттям на державну службу; обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби. Основне призначення процесуальних (процедурних) гарантій полягає у визначенні порядку реалізації (використання, виконання) матеріальних норм. Якщо процесуальні гарантії, як правило, спрямовані на врегулювання порядку (умов та підстав, строків тощо) притягнення державного службовця до юридичної відповідальності, то процедурні спрямовані на врегулювання окремих позитивних службово-трудових процесів: прийняття присяги, випробування при прийнятті на державну службу, стажування державних службовців, їх атестування тощо. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» урегульовано процедуру проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, а саме визначено: умови проведення конкурсу; підстави за наявності яких особа не допускається до участі у конкурсі; етапи проведення конкурсу; порядок оголошення його результатів [6] тощо.

За таким критерієм як *об'єкт охорони та захисту*, юридичні гарантії службово-трудової діяльності, можна об'єднати у дві групи: 1) які спрямовані на охорону та захист інтересів службовця; 2) які спрямовані на охорону та захист інтересів держави; 3) альтернативні. Так, до юридичних гарантій службово-трудової діяльності, які спрямовані на охорону та захист інтересів службовця ми відносимо такі: пільги, компенсації, заходи соціально-правового захисту, заохочення. До юридичних гарантій службово-трудової діяльності, які спрямовані на охорону та захист інтересів держави: обмеження та заборони, пов'язані із державною службою; контроль та нагляд; прийняття присяги; випробування; стажування; атестація; правила поведінки державних службовців; відповідальність. До альтернативних – повноваження (права та обов'язки), оскільки їх чітке визначення забезпечує охорону та захист прав та інтересів як службовця, так і держави.

Залежно від *етапів проходження державної служби*, юридичні гарантії службово-трудової діяльності логічно об'єднати у три групи; 1) гарантії при прийнятті на державну службу; 2) гарантії під час проходження державної служби; 3) гарантії під час припинення державної служби. Так, важливою гарантією прийняття на державну службу є законодавче передбачення того, що «право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переко-

нань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою» (ст. 4 Закону України «Про державну службу»). Ст. 15 цього законодавчого акту передбачено порядок прийняття на державну службу; ст. 16 – обмеження, пов'язані з проходженням державної служби; ст. 17 – присяга державних службовців; ст. 18 – випробування при прийнятті на державну службу [8].

Велика кількість юридичних гарантій стосується проходження державної служби. Це такі, як: етика поведінки державного службовця (ст. 5); повноваження державних службовців (ст. 10, 11); декларування доходів державних службовців (ст. 13); стажування державних службовців (ст. 19); визначення робочого часу та часу відпочинку (ст. 20); визначення умов та порядку службових відряджень (ст. 21); умов та порядку відсторонення від виконання повноважень за посадою (ст. 22); умов та порядку просування по службі (ст. 27); умов та порядку навчання і підвищення кваліфікації державних службовців (ст. 29); умов та порядку оплати праці (ст. 33); умов та порядку соціально-побутового забезпечення державних службовців (ст. 36).

Найважливішими юридичними гарантіями під час припинення державної служби є передбачення: граничного віку перебування на державній службі (ст. 23); підстав припинення державної служби (ст. 30); підстав відставки державного службовця (ст. 31); порядку оскарження рішення про припинення державної служби (ст. 32); умов та порядку пенсійного забезпечення і грошової допомоги державним службовцям (ст. 37); підстав та порядку відповідальності за порушення законодавства про державну службу (ст. 38) [8].

Завершуючи розгляд системи юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців, вважаємо, що з метою підвищення престижу державної служби, заінтересованості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням необхідно продовжити роботу з удосконалення системи юридичних гарантій та їх нормативного закріплення, оскільки, з одного боку, вони дисциплінують державних службовців, підвищують організованість і дієвість їх службово-трудової діяльності, з іншої – компенсують їх моральні та матеріальні затрати, запобігають свавіллю керівників щодо них.

Перелік літератури

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Ст. 375.
2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1, Том 1. – Ст. 27.
3. Положення про ранги державних службовців: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 р. № 658 // Вісник державної служби України. – 1996. – № 3. – С. 19–26.
4. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 7. – Стор. 57.

5. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 // Офіційний вісник України. - 2001 р. - № 9. - Ст.367.

6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 8. - Ст. 351.

7. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 24. - Стор. 146.

8. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 11. - Ст. 50.

10. Протченко С. М. Правове регулювання надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. / С. М. Протченко. - Х., 2008. - 193 с.

11. Волинка К. Г. Теорія держави і права: [навч. посіб] / К. Г. Волинка. - К. : МАУП, 2003.— 240 с.

Иншин Н. И. Классификация юридических гарантий служебно-трудовой деятельности государственных служащих / **Н. И. Иншин** // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. - 2009. - Т. 22 (61), № 2. - С. 177-183.

С целью уточнения системы юридических гарантий служебно-трудовой деятельности государственных служащих, в статье предложены практически значимые критерии их классификации

Ключевые слова: юридические гарантии; служебно-трудовые отношения; государственная служба.

Inshin N. The Classification of legal guarantees of service-labor activity of civil servants / **N. Inshin** // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. - Series: Juridical sciences. - 2009. - Vol. 22 (61), № 2. - P. 177-183.

In order to clarify the system of legal guarantees of service and employment of public servants in the articles offered little meaningful criteria for the classification.

Keywords: legal guarantees, classification, service-labor activity, civil servants.

Надійшла до редакції 16.10.2009 р.