

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ІНЦІНІН МИКОЛА ІВАНОВИЧ

УДК 349.22 – 057.34

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ**

**Спеціальність 12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення**

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса – 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, м. Харків

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор
Венедіктов Валентин Семеіонович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, перший проректор з
наукової роботи

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Лазер Лідія Іванівна,
Східноукраїнський національний
університет імені Володимира Дала,
декан юридичного факультету,

доктор юридичних наук, доцент
Мялюхіна Наталія Петрівна,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, професор
кафедри адміністративного права;

доктор юридичних наук, професор
Ротань Володимир Гаврилович,
Таврійський національний університет
ім. В.І.Вернадського, завідувач кафедри
цивільного та трудового права;

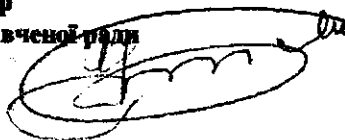
Провідна установа – Львівський національний університет
імені Івана Франка, кафедра трудового,
екологічного та аграрного права, Мініс-
терство освіти і науки України (м. Львів)

Захист відбудеться 27 січня 2006 року о 10 годині на за-
сіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної
юридичної академії (65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2).

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Одеської націона-
льної юридичної академії (65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2).

Автореферат розісланий 24 грудня 2005 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

 Музиченко П.П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У ході здійснення соціально-економічних реформ та політичних перетворень у суспільстві та державі особлива роль відводиться державній службі України. Будучи частиною механізму державного управління, вона повинна сприяти створенню всіх необхідних засад для побудови демократичної, правової держави. Сучасний етап державотворення в Україні, проведення адміністративної реформи висувають в якості одного з головних завдань переосмислення місця і статусу державного службовця України в системі суспільного виробництва, пошук дієздатної, ефективної моделі державного службовця та державної служби загалом. Державна служба виступає основним засобом практичної реалізації завдань і функцій держави, забезпечує функціонування її структур, утворює умови для нормальної життєдіяльності суспільства і людини. Досвід України і багатьох інших країн свідчить про те, що суспільство, яке належним чином не організувало працю, трудову діяльність державних службовців, відчуває серйозні труднощі, пов'язані з якістю державного управління.

Проблема особливостей правового регулювання праці державних службовців України свого часу тією чи іншою мірою висвітлювалася багатьма авторами, які зробили істотний внесок у її дослідження. Однак за радянських часів всі дослідження проводилися в інших соціально-економічних, політичних і правових умовах на фоні домінування державної власності, заборони підприємницької діяльності, пріоритету громадських інтересів над особистими, кримінальної відповідальності за добровільну незайнятість тощо. Становлення нової системи трудового права України, складовими частинами якої є відмова від принципу загальності праці, реалізація принципу свободи праці, конституційне закріплення заборони примусової праці, обумовили появу раніше невідомих проблем, які потребують вивчення і наукового обґрунтування. Нині розвиток правового регулювання праці державних службовців України відстає від потреб і функцій демократичного суспільства. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, вкорядкування 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 службово-трудових правовідносин державних службовців не відповідають вимогам сьогодення і потребують свого удосконалення. Подальший розвиток правового регулювання праці державних службовців повинен

віддзеркалювати в своєму змісті усі сучасні реалії та тенденції, а, інколи, зважаючи на свою випереджаючу функцію, й передбачати майбутнє, слугувати правовим орієнтиром тим чи іншим аспектам побудови демократичного українського суспільства. Така робота має широкомасштабний характер, є кропіткою за своєю сутністю і потребує науково виваженого, аргументованого підходу.

Сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації державної служби, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління шляхом підвищення ефективності службово-трудової діяльності. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів трудового права. Саме цього бракує нині в ході підготовки і проведення в Україні радикальної реформи трудового законодавства. Тому необхідним є суттєве поглиблення досліджень проблематики правового регулювання державної служби саме з точки зору трудового права. Фактична відсутність дисертаційних досліджень щодо аналізу змісту та дієвості службово-трудових відносин, особливостей їх правового регулювання та організаційного забезпечення, прогалини у діючому нормативно-правовому забезпеченні негативно впливають на реалізацію державними службовцями своїх повноважень, спричиняють чисельні скарги і судові позови на їх дії та рішення. Разом з тим єдиного підходу до розуміння сутності, змісту та особливостей службово-трудових відносин в науці трудового права так і не вироблено. Таким чином, необхідність подальшого дослідження проблем правового регулювання праці державних службовців України, підвищення якості державної служби України, надання аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання в сфері службово-трудових відносин обґрунтовують актуальність і важливість даного дисертаційного дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 4.12 Програми розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр., затвердженій наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р., п. 1.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 рр., затверджених наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 р., п. 5.3 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр., а також планів наукових досліджень науково-дослідної лабораторії з проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України.

кафедри трудового, екологічного та аграрного права Національного університету внутрішніх справ. Тема дисертації відповідає пріоритетним завданням навчального процесу щодо підготовки висококваліфікованих державних службовців для органів внутрішніх справ України з урахуванням нового рівня вимог стосовно нормативно-правового забезпечення службово-трудових відносин державних службовців України.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в аналізі загальнотеоретичних засад державної служби в Україні, розкритті сутності і з'ясуванні особливостей нормативно-правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців. На цій основі планується виробити теорію службово-трудових відносин та надати пропозиції і рекомендації щодо удосконалення правового регулювання трудової діяльності державних службовців України.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення наступних завдань:

- з'ясувати особливості становлення та розвитку державної служби в Україні як форми реалізації конституційного права на працю окремої категорії громадян;
- визначити поняття, місце, роль та види державної служби в Україні;
- проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні;
- охарактеризувати організаційне та правове забезпечення службово-трудових правовідносин у сфері державної служби в Україні;
- дослідити структуру службово-трудових правовідносин;
- проаналізувати правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення;
- здійснити класифікацію державних службовців як учасників трудових правовідносин;
- з'ясувати особливості правового регулювання праці державних службовців України;
- проаналізувати диференціацію правового регулювання службово-трудових відносин;
- дослідити особливості виникнення та розвитку службово-трудових відносин у сфері державної служби;
- визначити спеціальні підстави припинення службово-трудових відносин;
- вивчити сучасний зарубіжний досвід організації службово-трудових правовідносин та визначити можливі шляхи його використання в Україні;

- надати характеристику юридичних гарантій як фактора стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців;
- сформулювати рекомендації щодо соціально-правового захисту державних службовців;
- з'ясувати соціально-правовий механізм формування юридичної відповідальності державних службовців;
- на підставі виконання цих завдань виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення порядку виникнення, розвитку і припинення службово-трудових відносин в Україні.

Об'єктом дослідження є службово-трудові правовідносини в сфері державної служби України.

Предметом дослідження є теоретичні та методологічні проблеми правового регулювання праці державних службовців України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз змісту службово-трудових відносин в Україні. В роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, надано характеристику сучасному стану службово-трудових відносин України (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1). Методи класифікації, системно-структурний, системно-функціональний застосовано для дослідження структури службово-трудових правовідносин та класифікації державних службовців як суб'єктів службово-трудових правовідносин (підрозділи 2.2, 2.4, 3.2), за допомогою документального аналізу, та статистичного методів з'ясовувалась специфіка правового статусу державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення та особливості виникнення, розвитку і припинення службово-трудових відносин у сфері державної служби (підрозділи 2.3, 3.3, 3.4). Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи використовувались для визначення напрямків удосконалення соціально-правового захисту державних службовців України, з'ясування юридичних гарантій та соціально-правового механізму формування юридичної відповідальності державних службовців в Україні (підрозділи 4.1- 4.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці із загальної теорії права і держави, розробки фахівців в галузі трудового права та теорії управління: В.Б.Авер'янова.

М.Г.Александрова, С.С.Алексєєва, О.Т.Барабаша, П.А.Бушенка, Б.К.Бегичєв, Н.Б.Болотіної, В.С.Венедіктова, Г.С.Гончарової, В.Я.Гоца, В.В.Жерякова, П.І.Житалкіна, Р.А.Каложного, Р.І.Кондратьєва, Л.І.Лазор, О.В.Лавринська, І.П.Лаврінчук, К.Ю.Мельника, Н.П.Матюхіної, Н.М.Неумивайченка, О.М.Обушенка, Ю.П.Орловського, П.Д.Пилипенка, В.І.Прокопенка, О.І.Процевського, В.О.Процевського, В.Г.Ротаня, О.Ф.Скакун, Б.С.Стичинського, Н.М.Хуторяя, Г.І.Чанишевої, О.М. Ярошенка та ін.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади змісту службово-трудових відносин державних службовців в Україні. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання трудових правовідносин у сфері державної служби може бути використано в Україні. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практичної діяльності щодо організації службово-трудових відносин в Україні, політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація стала одним з перших в українській правовій науці комплексним, узагальненим дослідженням правових проблем державної служби, а особливо виникнення, розвитку та припинення службово-трудових відносин в Україні. У результаті проведеного дослідження вироблено теорію службово-трудових відносин в Україні, сформульовано ряд нових наукових положень, дефініцій та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

1. Державна служба розглядається через призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю.

2. Запропоновано новий підхід до з'ясування основних завдань державної служби через дослідження її соціального, політичного, правового і професійного аспектів, що і дало змогу зробити свої варіанти визначень державної служби за її напрямками функціонування. Поняття державної служби в соціальному аспекті – це форма віддзеркалення суспільних зв'язків та відносин, утворена в процесі службово-трудової діяльності державних службовців. Поняття державної служби в політичному аспекті – це професійна діяльність державних службовців з реалізації державної політики, досягнення вироблених усіма політичними силами сучасного суспільства цілей і завдань щодо забезпечення

сталості і стабільності останнього. Поняття державної служби у правовому аспекті – це система юридичних норм, які забезпечують практичне виконання державними службовцями своїх службово-посадових прав і обов'язків з метою формування, організації та функціонування державних органів, установ і організацій. Поняття державної служби в професійному аспекті – це вид трудової діяльності, що здійснюється на оплатній основі та передбачає наявність теоретичних знань, практичного досвіду та трудових навичок у сфері державного управління.

3. Виокремлено основні особливості мілітаризованої державної служби: а) вона створюється для виконання завдань у сфері охорони й захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; б) змістовним елементом мілітаризованої державної служби є можливість застосування примусу; в) вступ до мілітаризованої державної служби обумовлюється спеціальними вимогами до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки та моральних якостей людини; г) будується здебільшого на авторитарному різновиді відносин між керівниками та підлеглими; д) забезпечується чітко визначеною системою посад та спеціальних звань, введенням форменого одягу та зовнішніх відзнак.

4. Обґрунтовано, що на сучасному етапі реформування державної служби особливої значущості набувають наступні складові процесу оптимізації нормотворчої діяльності в цій сфері: забезпечення верховенства закону, врахування загальних законів і принципів функціонування державної служби, усунення дублювання в діяльності різних організаційно-інституційних структур, визначення порядку і процедури вирішення нормативних колізій, доступність для виконавців результатів правотворчості.

5. Доведено необхідність здійснення наступних загальних заходів щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення службово-трудої діяльності державних службовців: а) проведення загальної кодифікації чинного законодавства про державну службу; б) виокремлення прогалин в існуючому нормативно-правовому забезпеченні службово-трудої відносин державних службовців з державними органами, організаціями, установами; в) внесення змін та доповнень до конституційно-правового регулювання відносин у сфері державної служби; г) проведення нормативного розмежування публічно-правових відносин у сфері державної служби та трудових відносин, які виникають у тій же сфері між працедавцем і найманим працівником; д) розроблення проекту і прийняття Закону України "Про основні засади державної служби"; е) створення правових джерел для окремих категорій державних службовців.

6. Сторонами службово-трудового відношення є державний службовець та державний орган (установа, організація) законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Державний службовець - це 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.

7. Запропоновано змістом статусу державного службовця вважати не лише їх права та обов'язки, але й обмеження, заборони, гарантії, соціально-правовий захист та юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

8. Доведено необхідність встановлення обмеження щодо прийняття на державну службу осіб із обмеженою дієздатністю (а не тільки повністю недієздатних), що пояснюється високими вимогами до особистих якостей виконавців державних функцій

9. Обґрунтовано наступний склад процедури проходження державними службовцями державної служби: процес працевлаштування громадян України на службу в державні органи, установи, організації; будь-які переміщення на державній службі; встановлення умов проходження державної служби; оцінку службово-трудової діяльності державних службовців; навчання державних службовців безпосередньо на державній службі, підвищення їх кваліфікації чи перепідготовку; присвоєння певного рангу; стимулювання праці державних службовців та їх матеріальне забезпечення; соціальне партнерство в процесі державної служби між представниками суб'єктів службово-трудових відносин; режим робочого часу та відпочинку державних службовців; гарантії та компенсації різним категоріям державних службовців; дисципліну виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків; охорону службово-трудової діяльності державних службовців; матеріальну відповідальність суб'єктів службово-трудових відносин; особливості регулювання службово-трудової діяльності різних категорій державних службовців; захист трудових прав державних службовців; відповідальність суб'єктів службово-трудових відносин за порушення законодавства про проходження державної служби; припинення службово-трудових відносин.

10. З'ясовано, що метод правового регулювання службово-трудових відносин характеризується наступними особливостями: а) поєднанням централізованого і локального регулювання; б) поєднанням договірного, рекомендаційного та імперативного способів регулювання; в) участю державних службовців у правовому регулюванні службово-трудової діяльності як безпосередньо, так і через своїх представників,

г) свободою вибору сторін при укладенні трудового договору (контракту) з підпорядкуванням їх в процесі службово-трудової діяльності правилам внутрішнього трудового розпорядку; д) специфікою способів захисту трудових прав та забезпечення виникнення трудових обов'язків.

11. Обґрунтовано наступну класифікацію правових норм, покликаних регулювати службово-трудові відносини: загальні норми та група спеціальних норм, яка охоплює норми-доповнення, норми-винятки і норми-приспосовування.

12. Спеціальне нормативно-правове забезпечення службово-трудових відносин запропоновано розуміти як діяльність компетентних органів щодо створення та реалізації нормативної бази, яка враховує специфіку цих органів і шляхом конкретизації загального законодавства досягає двох мети: ефективного виконання поставлених перед ними завдань і, враховуючи особливу роль державних службовців, забезпечення реалізації їх суб'єктивних прав та інтересів.

13. Юридичні гарантії службово-трудової діяльності розподілено на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні юридичні гарантії передбачають застосування таких організаційно-правових засобів, прийомів, способів, які забезпечують реалізацію прав та обов'язків усіх учасників суспільно-трудових відносин. Спеціальні юридичні гарантії службово-трудової діяльності державних службовців містяться в нормативно-правових актах, покликаних регулювати усі найважливіші питання функціонування й розвитку державної служби. До юридичних гарантій стабільності та підвищення ефективності державної служби віднесено: належне правове регулювання проходження державної служби; відповідну заробітну плату; організаційні стимули; трудові стимули, пов'язані з характером роботи і досягненням особистих цілей, що відповідають особистим цінностям; престиж і соціальний стан; стимули, пов'язані з кар'єрою і просуванням по службі; фінансові та економічні стимули; колективне стимулювання праці державних службовців; соціально-правовий захист державних службовців; юридичну відповідальність.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

- у науково-дослідній сфері ці результати, які в сукупності становлять теорію змісту службово-трудових правовідносин, можуть бути основою для подальшого опрацювання загальних і спеціальних питань виникнення, розвитку й припинення службово-трудових відносин, вирішення проблем підготовки та використання персоналу державної служби України;

- у сфері правотверчості - висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, може бути використано для підготовки і

уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів: Кодексу законів про працю України, Законів України “Про державну службу”, “Про освіту”, “Про міліцію” тощо. Одержані результати також можуть бути використані Секретаріатом Президента України, іншими суб’єктами влади при розробці проектів нормативно-правових актів, призначених регулювати проходження громадянами України державної служби в державних органах, установах, закладах;

- у правозастосовчій діяльності висновки та рекомендації, які зроблені в дисертації, допоможуть впровадженню приписів нормативно-правових актів щодо проходження служби державними службовцями в специфіку конкретних службово-трудових відносин, сприятимуть практичному забезпеченню реалізації системи елементів статусу державного службовця;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін “Трудове право”, “Адміністративне право”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Управління в органах внутрішніх справ”. Деякі наукові напрацювання дисертанта вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ, їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених автором та за його участю;

- у правовиховній сфері – положення і висновки дисертації може бути використано в роботі щодо підвищення рівня правової культури населення та безпосередньо державних службовців України.

Особистий внесок здобувача в одержанні наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки трудового права та теорії управління, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано: 1) науково-практичні посібники: „Соціально-правовий захист працівників ОВС” (здобувач розробив розділ I „Соціально-правова характеристика діяльності працівників ОВС” та розділ III „Соціальне забезпечення осіб рядового і начальницького складу ОВС” (обсяг – 2,5 д.а.)); “Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України” (здобувач розробив вступ, розділ I „Соціально-правова характеристика державної служби працівників ОВС України”, розділ II „Правове регулювання проходження служби в ОВС України”, а також здійснив наукове редагування посібника (обсяг – 2,5 д.а.)); “Статус працівників органів внутрішніх справ як державних службовців” (здобувач розробив розділ I „Теоретичні засади формування

статусу працівників органів внутрішніх справ України”, розділ III „Гарантії забезпечення реалізації статусу державних службовців ОВС України” (обсяг – 2,7 д.а.); “Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України” (здобувач розробив вступ, загальні висновки та розділ I „Довузовська професійна підготовка персоналу” (обсяг – 1,4 д.а.); „Організаційно-правові засади сучасної державної служби України” (здобувач розробив розділ I „Місце та призначення інституту державної служби в Україні” та висновки (обсяг – 2,3 д.а.); 2) наукові статті: „Професіоналізм та компетентність працівників органів внутрішніх справ як основна мета безперервної професійної підготовки” (здобувачем сформульовано поняття професіоналізму та компетенції, визначено сутність та завдання професійної підготовки, проаналізовано сучасний стан професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ (обсяг – 0,1 д.а.); „Загальнотеоретичні підходи до визначення правового статусу державних службовців” (здобувачем визначено елементний склад правового статусу державних службовців, досліджено їх вплив на характер службово-трудової діяльності державних службовців (обсяг – 0, 2 д.а.)). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на більше ніж двадцяти міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, “круглих столах”, таких, зокрема, як: “Політична культура демократичного суспільства: стан і перспективи в Україні” (Київ, 1998); “Держава та регіони: проблеми теорії та практики” (Одеса, 1998); “Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми, перспективи” (Київ, 1998); “Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку” (Харків, 1999); “Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні” (Київ, 1999); “Основні принципи і стандарти служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби)” (Одеса, 1999); “Концепція розвитку законодавства України до 2005 року” (Одеса, 1999); міжрегіональна науково-практична конференція “Концепція формування законодавства України” (Київ, 1999); “Права людини: міжнародні стандарти і практика їх застосування в Україні” (Харків, 1999); “Актуальні проблеми роботи з персоналом органів внутрішніх справ” (Харків, 1999); “Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики” (Київ, 1999); “Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні” (Київ, 1999). “Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід” (Київ,

2000); „Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов'язків” (Харків, 2000); „Актуальні проблеми держави і права” (Одеса, 2000); „Державна регіональна політика та місцеве самоврядування” (Київ, 2000); „Актуальні проблеми права: теорія і практика” (Луганськ, 2000); „Адміністративна реформа в Україні: стан та проблеми правового забезпечення” (Гурзуф, 2002); „Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України” (Харків, 2002); „Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності” (Донецьк, 2002); „Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки” (Сімферополь, 2003); „Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України” (Харків, 2004); „Система початкової професійної підготовки персоналу ОВС України: стан та перспективи” (Суми, 2004); „Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи” (Запоріжжя, 2004). З використанням результатів дослідження було підготовлено і направлено до Верховної Ради України пропозиції до багатьох проектів законів, в тому числі тих, якими вносилися зміни і доповнення до Законів України „Про державну службу”, „Про міліцію”, „Про освіту”. Результати дослідження неодноразово доповідались до МВС України. Результати дослідження використовувались також під час розробки навчальних програм та інших методичних матеріалів з дисциплін „Трудове право”, „Адміністративне право”, „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, виданих у Національному університеті внутрішніх справ та Національній академії внутрішніх справ України.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в індивідуальній монографії „Правове регулювання службово-трудоких відносин в Україні” (Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - 337с.), інших науково-практичних посібниках (п'ять із них у співавторстві) та 31 наукових статтях у наукових журналах та збірниках наукових праць, а також 7 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, поділених на 15 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 452 сторінки. Список використаних джерел складається із 586 найменувань і займає 47 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне

значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Соціально-правові засади державної служби в Україні” присвячено визначенню сутності, місця та ролі державної служби в Україні.

У підрозділі 1.1 *“Характеристика державної служби як особливого різновиду суспільно-корисної праці”* підкреслюється, що будь-яка сучасна держава характеризується багатоманітністю цілей, завдань і функцій, від професійного і чіткого виконання яких залежить ефективність функціонування того чи іншого державно організованого суспільства. Світовий досвід і стан сучасних відносин у нашій країні свідчить: сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, незалежно від її упорядкованого впливу на розвиток найважливіших суспільних відносин. Цим і обумовлюється необхідність у кваліфікованому і ефективно функціонуючому державному апараті. У свою чергу ефективність діяльності держави, результати виконання нею своїх економічних, соціальних, організаційно-управлінських та правових функцій визначається системою створених в усіх гілках державної влади органів, організаційно-структурною побудовою останніх і, врешті-решт, якісним складом кадрового потенціалу органів, служб та підрозділів державної служби.

Акцентується увага на тому, що, виступаючи елементом державної організації суспільства, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту. По-перше, вона представляє сферу професійної діяльності. Усім своїм змістом, формами і методами діяльності державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів. По-друге, як об'єднуюча ланка між державою і громадянським суспільством, державна служба покликана захищати права, свободи та законні інтереси учасників суспільних відносин. Конституційне положення про те, що людина, її права та свободи є найважливішою цінністю, виступає визначальним стрижнем у діяльності державних службовців, незалежно від службово-посадового статусу. По-третє, державна служба як суспільне явище являє собою щось більше, ніж діяльність державних службовців та органів управління. Це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності та існуючих у суспільстві порядків. По-четверте, державна служба не просто віддзеркалює суспільні зв'язки та відносини. Вона має соціальну спрямованість, наближаючи конституційний ідеал правової демократичної держави до об'єктивної реальності. По-п'яте, державна служба є не лише соціально-правовою, але й етичною системою. Формуючи правосвідомість громадян, вона разом з тим є носієм певного

рівня моралі, моральних цінностей, орієнтує державних службовців та громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття.

У підрозділі 1.2 *“Поняття, зміст та загальні види державної служби”* автор підкреслює, що державна служба є складним соціально-правовим інститутом, вивчення якого вимагає комплексного аналізу його соціальних і юридичних основ. Цей інститут являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимули, відповідальність службовців у сфері проходження і припинення службово-трудових відносин. Причому державна служба - це комплексний правовий інститут, утворений з норм різних галузей права, який охоплює велику кількість підінститутів.

До основних ознак, рис та властивостей сучасної державної служби в підрозділі віднесено: а) це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією – необхідністю виконувати відповідні посадові повноваження; б) у межах даної професійної діяльності реалізується компетенція державних органів; в) змістом діяльності державних службовців є виконання завдань і функцій держави, необхідних для життєдіяльності суспільства; г) оплачується з державного бюджету; д) має владний характер і забезпечується заходами державного примусу; е) специфіка нормативної бази регулювання державної служби знаходить свій вияв у поєднанні різних галузей права публічно-правової та приватно-правової систем; ж) переважання розумової праці в процесі професійної трудової діяльності, володіння особливим предметом праці – інформацією; з) здійснюється у відповідності до встановлених кваліфікаційних розрядів; і) виконання службово-трудових функцій відбувається відповідно до внутрішнього трудового розпорядку.

Виокремлення соціального, політичного, організаційного, правового і професійного аспектів державної служби, з'ясування основних її рис та якостей дозволило дисертанту зробити наступний висновок: єдине поняття державної служби об'єктивно не в змозі охопити усі її вияви, кожен аспект досліджуваного явища повинен визначатись окремо від інших. Зазначене дало змогу запропонувати свої варіанти визначень поняття державної служби в її різних аспектах.

У підрозділі акцентується увага на тому, що трудова діяльність державних службовців щодо виконання завдань і реалізації функцій державно організованого суспільства відбувається в різних за характером та природою державних органах. Багатофункціональність державних органів передбачає виділення підвидів державної служби. Структурна диференціація та спеціалізація державної служби за предметом дія-

льності відзначаються різноманітністю й різномірністю виконуваних державно-управлінських завдань і функцій. Диференціація і спеціалізація забезпечують основу для поділу державної служби на види. Аналіз наукової літератури з цього питання призвів до висновку, що в силу цілого комплексу причин – багаторідність видів державних органів, неоднаковість їх статусів, дублювання виконуваних ними завдань, функцій, повноважень – неможливо знайти єдиний критерій, що дозволяє чітко розмежувати особливості та специфіку державної служби за багатьма видами. Зважаючи на таку обставину, державну службу було поділено на два загальних види: цивільну і мілітаризовану.

У підрозділі 1.3 *“Розвиток зарубіжних моделей правового регулювання праці державних службовців”* зазначається, що у процесі реформи державної служби істотну користь може принести звернення до досвіду закордонних країн, особливо тих, що відрізняються найбільш ефективними системами державної служби. При аналізі проблеми державної служби необхідно враховувати діалектичне співвідношення загального, особливого й одиничного. Кожна із цих категорій не виключає, а припускає іншу на тім або іншому рівні конкретизації або узагальнення. Стосовно розглянутої проблеми одиничними є особливості правового регулювання праці державних службовців в окремій державі, тобто національна специфіка службово-трудових відносин. Загальним при такому підході є об’єктивні фактори суспільного розвитку, глибинні зміни суспільних відносин, що визначають глобальні тенденції розвитку державної служби. Побудувати загальний і одиничний рівні розгляду державної служби можна, увівши поняття моделі правового регулювання праці державних службовців, тобто виділивши особливе. Під моделлю правового регулювання праці державних службовців розуміється найбільш характерний для певної групи держав вплив на поведінку учасників службово-трудових відносин, що виникає при наявності в цих державах сукупності схожих умов (історичних, політичних, соціально-економічних і т.д.). На підставі зробленого аналізу класифіковано основні існуючі у світі варіанти правового регулювання праці державних службовців, виокремлено їх особливості та з урахуванням їх позитивних та негативних рис визначено пріоритетні напрямки реформування державної України.

У підрозділі 1.4 *“Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної служби України”* наголошується, що роль права в сфері функціонування державної служби пов’язана з його регулюючим впливом на службово-трудові відносини. Саме за допомогою правових норм забезпечується взаємозв’язок учасників трудових відносин, розпо-

діл між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них. Даний аспект можна назвати службово-регулятивним, оскільки йдеться про службову роль права у підтриманні належного “режиму” організації праці.

Наголошено, що державна служба з правової точки зору являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини окремої категорії працівників – державних службовців: їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відносин. Тут чітко виявляється інституційність державної служби. Водночас вона виступає як комплексний інститут, що складається з різних галузей права і включає до себе багато підінститутів. Державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби тощо.

Зроблено висновок, що важливу роль у процесі підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення державної служби відіграє оптимізація нормотворчої діяльності. Забезпечення верховенства закону в системі нормативно-правових актів дозволить усунути так звану “законодавчу” нормотворчість органів виконавчої влади.

Розділ 2 “Державні службовці як суб'єкти службово-трудових правовідносин” містить чотири підрозділи, в яких проаналізовано сутність службово-трудових правовідносин у сфері державної служби України, структура службово-трудових правовідносин, правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення та подано класифікацію державних службовців.

У підрозділі 2.1 *“Сутність службово-трудових правовідносин у сфері державної служби України”* наголошено, що службово-трудові відносини, які виникають внаслідок укладення громадянином трудового договору чи контракту про службу з тим чи іншим державним органом, відносяться до сфери дії трудового права України. У той же час державно-службові відносини є предметом регулювання адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального та інших правових галузей. По суті, відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад. Як носій владних повноважень, службовець може бути суб'єктом трудових і державно-управлінських відносин, що залежить від сфери реалізації означених

повноважень. У свою чергу, це обумовлює комплексний характер правового статусу даної категорії працівників, який інтегрує в собі адміністративно-правовий і трудо-правовий статуси, а правове регулювання останнього являє собою типовий випадок викривленої взаємодії норм різних галузей права в певній сфері діяльності.

Спорідненість, неподільність сутності трудових та службово-трудових правовідносин полягає в тому, що вони мають єдині найсуттєвіші ознаки і властивості. По-перше, вони ґрунтуються на вільному волевиявленні сторін і виникають на підставі укладання трудового договору чи контракту. По-друге, на відміну від інших різновидів трудових відносин, трудові та службово-трудові відносини мають наступні особливості: а) вони опосередковують включення громадян у трудовий колектив, внаслідок чого останні набувають статусу працівника, службовця, посадової особи конкретної установи, органу чи організації; б) їх об'єктом є виконання працівником (державним службовцем) певної трудової функції за відповідною кваліфікацією, спеціальністю, професією, посадою; в) поведінка сторін правовідносин регламентується, поряд із загальним законодавством, також нормами локального типу, що містяться в правилах внутрішнього трудового розпорядку, статутах, положеннях, наказах. По-третє, особливістю трудових та службово-трудових правовідносин є конкретний характер прав та обов'язків сторін. По-четверте, дані правовідносини будуються на відплатній основі. Права й обов'язки сторін, пов'язані з винагородою за працю у формі заробітної плати, – необхідний елемент трудових правовідносин. По-п'яте, ці правовідносини мають безперервний характер, оскільки не перериваються після кожного робочого дня. Кожного дня припиняється лише обов'язок працівника та службовця виконувати окреслене для нього коло робіт, тобто трудову функцію. По-шосте, трудові та службово-трудові правовідносини будуються за принципом забезпечення стабільності їх протікання у просторі й часі. Чинне трудове законодавство та законодавство про державну службу мають на меті забезпечення якості трудового правовідношення. По-сьоме, означеним правовідношенням притаманний особистий елемент, а саме: трудовий та службово-трудовий престиж, авторитет, ділова репутація, трудова честь і гідність, звання кращого спеціаліста тощо.

У підрозділі 2.2 *“Структура службово-трудових правовідносин”* зроблено висновок, що структура службово-трудових правовідносин – комплексне поняття, що характеризує їх з точки зору змісту, суб'єктів, об'єктів. Система (організованість) правовідношення розкривається через його структуру. Структура правовідношення – основні елементи правовідношення і доцільний спосіб зв'язку між ними на основі

суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності за невиконання чи неналежне виконання останніх. Елементами структури правовідношення є: суб'єкти (учасники); об'єкт (те, з приводу чого виникли відносини); зміст правовідношення. Також акцентовано увагу на тому, що у змісті правовідношення розрізняються дві сторони: матеріальна (поведінка суб'єктів) та юридична (суб'єктивні юридичні права та обов'язки).

Зроблено висновок, що найважливішими якостями, ознаками, властивостями державного службовця є такі: а) це фізична особа, громадянин України; б) це особа, яка володіє державною мовою і має необхідну професійну підготовку; в) відповідає усім вимогам законодавства України про державну службу; г) державний службовець займає посаду державної служби; д) йому присвоюється в установленому законом порядку кваліфікаційний розряд (чин, спеціальне звання, клас, ступінь, ранг); е) виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері (фінансова діяльність держави, розвиток культури, забезпечення громадського порядку й безпеки, митна і банкова справа, боротьба з правопорушеннями, зовнішньополітична діяльність тощо); є) державний службовець у багатьох випадках здійснює дії, які викликають певні юридичні наслідки; ж) діяльність державних службовців має, як правило, невиробничий характер. з) укладає з державними органами трудовий договір чи контракт.

У підрозділі 2.3 *“Правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення”* зазначено, що задіяні для державної служби працівники наділені певним колом правомочностей для виконання своїх трудових функцій. Законодавче виокремлення статусу державних службовців викликало похвалений суспільний інтерес насамперед через надання цій категорії працівників низки переваг матеріального характеру (доплати за вислугу років, за ранги, умови соціально-побутового та пенсійного забезпечення). Однак зазначені пільги є складовою їх правового стану, що насамперед пов'язано з підвищеними вимогами і відповідальністю за належне виконання ними службових повноважень, необхідністю дотримуватись встановлених обмежень.

Правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення характеризується наступними ознаками: а) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; в) службові

права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; д) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; є) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру; є) передбачені обмеження їх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності; ж) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

У підрозділі 2.4 *“Класифікація державних службовців”* зроблено аналіз сучасного стану кадрового забезпечення державної служби України. Зокрема, встановлено, що в нашій державі досі зберігається один з найнижчих показників кількості державних службовців відносно до кількості населення. На сьогодні цей показник становить 0,67%. В країнах з розвинутою економікою цей показник становить 4,6-4,7%, в інших країнах колишнього СРСР, а також країнах Латинської Америки – 1,9%. Аналіз кадрового складу державної служби України за віковим критерієм дає підстави вважати, що молодь дуже слабо представлена в місцевих органах державної влади. Так, чоловіки віком до 27 років складають лише 13,3% чисельності місцевих державних адміністрацій, натомість службовців-чоловіків вікової групи 41-59 років – 64,9%. Особливо вікова структура викривлена на рівні обласних державних адміністрацій: чоловіки 41-59 років складають 71,1%. Дещо іншою є вікова структура місцевих державних адміністрацій серед жінок-державних службовців: кожна п'ята жінка там має вік до 27 років. У місцевих державних адміністраціях серед жінок спостерігається дуже рівномірна вікова структура: до 27 років – 19,8%, 28-40 років – 32,8%, 41-49 років – 31,8%, жінок передпенсійного і пенсійного віку – 15,5%.

Окрему увагу присвячено гендерному аспекту у функціонуванні державної служби в Україні. Сьогодні на одного чоловіка в системі державної служби припадає три жінки (відповідно 24,7% проти 75,3%). За статевим критерієм і в місцевих державних адміністраціях і в територіальних управліннях переважають особи жіночої статі – у місцевих держадміністраціях жінки більше, ніж вдвічі, переважають за кількістю чоловіків: жінок-державних службовців понад 44 тисяч, чоловіків – 20 тисяч. Ще більшим є розрив у співвідношенні чоловіків і жінок у територіальних управліннях – 1:4. Однак в розрізі категорій посад чоловіки займають вищі посади державної служби, аніж жінки. На не також є

об'єктивні причини: 1) загалом низька по державній службі мотивація праці "вимиває" значну частину чоловіків як відповідальних за утримання сім'ї у сферу бізнесу, а жінки, як менш відповідальні за фінансовий стан сім'ї, залишаються; 2) психологічні особливості жінок і чоловіків об'єктивно створили такий функціональний поділ на державній службі: чоловіки займають посади, пов'язані з розпорядчими функціями, жінки – посади, пов'язані з виконавчими і забезпечувальними функціями.

Аналіз системи заохочень державних службовців свідчить, що відповідно до чинного законодавства в більш привілейованому положенні знаходяться державні службовці старшої вікової групи – система доплати за ранг, вислугу років, пенсійне забезпечення суттєво стимулює державних службовців, вік яких більше 40-45 років.

Наголошено, що система класифікації посад є важливим інструментом функціонування інституту державної служби. На підставі класифікації посад здійснюється: визначення професійних вимог, обов'язків, обсягу повноважень та відповідальності службовців; встановлення критеріїв для рівнів оплати праці; встановлення ієрархічних рівнів між різними категоріями службовців; стимулювання ефективної діяльності службовців через можливість службового просування та матеріального забезпечення; упорядкування структури державної служби; створення стандартизованої термінології для функцій управління персоналом; захист службовців від політичних і персональних впливів при вступі на роботу, зміні політичної чи персональної кон'юнктури та визначення рівня їх матеріального забезпечення.

Звернено увагу на те, що класифікацію державних службовців слід проводити насамперед та відповідно до рангу посади, яку обіймає особа: спочатку працівник приймається на конкретну посаду, а вже потім йому присвоюється відповідний ранг. Такий порядок є більш доцільним, оскільки правовий статус службовця як учасника службово-трудових відносин об'єктивно визначається посадою, що існує незалежно від конкретної особи, яка обіймає її протягом певного часу. Посада, за своїми правовими та функціональними характеристиками, здатна виступати сталою категорією, відповідно до якої здійснюється розмежування ознак службовців та групування останніх у певні категорії, визначення порядку й засобів регулювання їх діяльності, встановлення правового статусу працівника. Класифікація посад відбувається на підставі аналізу тих вимог, які висуває до них сама праця. Вимоги ж за посадою обумовлюються змістом роботи.

Дослідження особливостей встановлення категорій і рангів державних службовців дозволило зробити два методологічно важливі висновки. По-перше, змістом праці державних службовців є їх діяльність з виконання державних функцій, відповідно до яких сформовані державні структури органів (установ, організацій). Загальна функція, предмет певної сфери державної діяльності визначає напрямок діяльності відповідної структури та утворює окремий вид цієї діяльності. Логічно, що посади, передбачені в державних установах окремого виду діяльності, будуть включати притаманні цьому виду діяльності ознаки, відмінні від ознак інших видів службово-трудової діяльності. По-друге, в межах окремих видів діяльності характер обов'язків і повноважень службовців, зумовлений розподілом праці в державних структурах, визначає подальшу класифікацію посад за категоріями.

Розділ 3 “Зміст правового регулювання службово-трудових відносин” присвячений розгляду сутності та особливостей правового регулювання праці державних службовців, розкриттю процесів виникнення та розвитку службово-трудових відносин у сфері державної служби, спеціальним підставам припинення службово-трудових відносин.

У підрозділі 3.1 “Особливості правового регулювання праці державних службовців” підкреслено, що предметом трудового права є не всі службово-трудові відносини, а лише ті з них, які можуть бути упорядковані його юридичними засобами і об'єктивно потребують такого упорядкування. Визначення фактичного складу службово-трудових відносин як предмета правового регулювання пов'язане з необхідністю врахування наступних обставин. По-перше, правове регулювання є прийнятним тільки для вольових суспільних відносин, учасники яких спроможні свідомо обирати і реалізовувати певні варіанти власної поведінки. По-друге, специфіка цього виду соціальної регуляції не дозволяє застосовувати його до тих сторін державної служби, що не зазнають зовнішнього контролю. Право не здатне (і не повинне) спеціально визначати думки державних службовців, внутрішню позицію з будь-яких питань. По-третє, оскільки правове регулювання базується здебільшого на нормативній основі, воно є найбільш ефективним для досить сталих, повторюваних, типових службово-трудових відносин, ознаки яких в узагальненому вигляді можуть бути зафіксовані у правових приписах. По-четверте, правове регулювання має застосовуватися лише до тих службово-трудових відносин, що мають певну суспільну значущість і не можуть без цього нормально розвиватися і функціонувати. У зв'язку з цим недоцільно поширювати юридичну регламентацію на службово-трудові відносини, належна упорядкованість і розвиток яких забезпечу-

ється за рахунок інших соціальних регуляторів (звичаїв, моральних, корпоративних, релігійних норм). По-п'яте, правове регулювання не придатне для визначення характеру особистих стосунків державних службовців, таких як кохання, дружба тощо.

Доведено, що проходження служби в організаційній площині являє собою сукупність організаційних норм, процедур, правил щодо регулювання службово-трудової діяльності державних службовців, упорядкування класифікації посад, встановлення та забезпечення порядку прийняття на державну службу, оцінки діяльності, підвищення кваліфікації, просування по службі (зайняття посад, присвоєння рангів), підстав припинення державної служби з метою забезпечення ефективної роботи державних службовців. Водночас організаційною формою проходження державної служби є система державних органів. Їх диференціація за завданнями та функціями вимагає встановлення особливостей проходження служби у відповідних органах. Проходження державної служби здійснюється на основі законодавства як сукупності правових норм, правил і процедур, які регулюють виникнення, розвиток і припинення службово-трудових відносин. Головна функція правового підінституту проходження служби полягає в забезпеченні цілісного регулювання всіх правил і процедур, які застосовуються в процесі прийняття на службу, переміщення по службі та її припинення.

У підрозділі 3.2 *“Диференціація правового регулювання службово-трудових відносин”* подано наступну класифікацію правових норм: загальні норми та група спеціальних норм, яка охоплює щільно взаємодіючі поміж собою норми-доповнення, норми-винятки і норми-приспосовування. Вважасмо, що застосування даної уніфікованої класифікації якнайкраще сприятиме усуненню протиріч у правовому регулюванні процесу праці в різних галузях суспільного виробництва, сприятиме встановленню додаткових гарантій та пільг тим чи іншим категоріям найманих працівників. У свою чергу, правові норми, які регламентують службово-трудові відносини державних службовців, необхідно поділити на дві групи. До першої групи слід віднести правові приписи, які повністю відтворюють загальні норми трудового законодавства (про тривалість робочого дня, порядок надання днів відпочинку, принципи оплати і методи зміцнення дисципліни праці, гарантійності та компенсаційні виплати, пільги для жінок). Другу групу повинні скласти норми, що впливають із загальних норм трудового законодавства, але мають певні специфічні особливості щодо характеру і умов праці державних службовців. Ці норми є сенс поділити на такі різновиди: норми-винятки, норми-доповнення та норми-приспосовування.

Аналіз висловлювань вчених стосовно локального регулювання трудових відносин дозволив зробити висновок про те, що диференціація правового регулювання трудових відносин здійснюється не лише шляхом конкретизації загальних норм права спеціальними нормами, але й шляхом прийняття локальних норм з тих питань, які взагалі не врегульовані в централізованому порядку.

Акцентується увага на тому, що службово-трудове правовідношення має надто складний і багатоаспектний характер. Воно охоплює найрізноманітніші правові зв'язки між його учасниками, охоплюючи як рівність сторін, так і їх підпорядкування, імперативні та диспозитивні положення. І якщо звернути увагу на тривалий характер службово-трудового правовідношення, то стає очевидним той факт, що для проникнення у його сутність, для відображення різних правових зв'язків, утворюючих зміст складного, але єдиного службово-трудового правовідношення, потрібні поряд із загальними також диференційовані правові норми. У цьому зв'язку відзначено, що диференціація правового регулювання службово-трудових відносин найтіснішим чином пов'язана з єдністю такого правового регулювання.

Зазначається, що норми загального і спеціального характеру та діяльність щодо їх реалізації стісвідносяться наступним чином: а) загальні норми стосуються всіх суб'єктів права і не роблять для них ніяких винятків, а спеціальні – якоїсь певної їх частини; б) загальна норма має загальний характер, а спеціальна – галузевий або функціональний; в) спеціальне законодавство створюється на підставі загального і призначене його конкретизувати стосовно особливих умов, а загальне – на підставі об'єктивних чинників, головним чином, соціально-економічних; г) якщо загальне законодавство покликане виконувати загальні суспільно значущі завдання, то спеціальна його форма призначена вирішувати завдання особливого типу. Що ж до взаємовідносин норм загального і локального типу, то вони мають наступні основні риси: а) локальні норми, як частина спеціального законодавства, призначені регулювати тільки ті відносини, які складаються в певних інституційно-організаційних рамках; б) масштаб впливу локальних норм значно менший, ніж спеціальних; в) якщо при конструюванні спеціальних норм враховуються вимоги тільки норм загального типу, то при створенні локальних також і вимоги норм спеціального характеру; г) локальні норми мають більш конкретний характер, ніж спеціальна частина законодавства; д) локальні норми містяться тільки у підзаконних нормативних актах, а спеціальні зазначаються також у законах.

Наприкінці підрозділу зроблено висновок про те, що ієрархія правових норм, які регулюють службово-трудова діяльність, має три рівні: загальний, спеціальний і локальний. І саме загальні норми, в силу більшого ступеня абстрактності, посідають серед них найважливіше місце, бо безпосередньо впливають на інші нормативні рівні. Спеціальні і локальні норми, які знаходяться на більш низьких рівнях ієрархічної драбини, повинні відповідати загальному типу та, за необхідності, деталізувати їх.

У підрозділі 3.3 *“Виникнення та розвиток службово-трудових відносин у сфері державної служби”* зазначається, що специфіка правового статусу державних службовців, змісту і характеру службово-трудових відносин обумовлюють особливості правового регулювання порядку прийняття громадян України на державну службу. Правовий статус державного службовця відмінний від статусу інших працівників, відносини яких з роботодавцем регулюються нормами трудового права. Повноваження державного службовця, його роль як провідника державної політики визначають певні особливості організації державної служби. Ці особливості обумовлені умовами доступу до державної служби, порядку прийняття на посаду, кар’єри державного службовця, участі у політичному житті, реалізації права на захист своїх економічних інтересів, підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також винагороди за працю, підстав для припинення державної служби, умов пенсійного забезпечення тощо. Важливо, щоб розв’язання усіх вказаних питань позитивно впливало на проходження державної служби, мотивацію державних службовців і культуру державного управління.

Наголошено, що важливою передумовою реалізації права громадян на державну службу є законодавчо встановлені умови доступу до державної служби та порядок її проходження. Разом з тим проголошення права рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Це право є лише юридичною можливістю і громадянин не може будь-коли вимагати, а державний орган обов’язково надавати йому бажану посаду. З метою запобігання прийняття на службу не підготовлених осіб, а також осіб, які за своїми особистими якостями не зможуть забезпечити виконання функцій держави, передбачено відповідні умови та обмеження, пов’язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Акцентовано увагу на тому, що трудові правовідносини виникають з юридичних фактів або складів, різноманітність яких обумовлюється існуванням різних форм залучення до праці. Юридичні факти є свідомими цілеспрямованими вольовими діями, направленими на встановлення трудових правовідносин. Трудовий договір є головною, але не

єдиною підставою для виникнення трудових правовідносин. У спеціально означених законодавством випадках для їх виникнення потрібні також додаткові юридичні факти.

У підрозділі 3.4 *“Спеціальні підстави припинення службово-трудоових відносин”* наголошено, що припинення дії трудового договору (контракту) з державними службовцями відбувається як за загальними, так і за додатковими підставами. Додаткові підстави прямо пов’язані зі специфікою проходження державної служби, відповідальності такої перед державою і суспільством. Зроблено висновок про те, що загальні й спеціальні нормативні правила будуть діяти більш ефективно, якщо у ст. 40 Кодексу законів про працю України буде прямо зазначено про можливість припинення трудових правовідносин з деякими категоріями працівників за додатковими, спеціально визначеними у законах, підставами.

Підкреслено, що особливістю такої підстави припинення службово-трудоових відносин, як відставка, є те, що у випадку відмови державного органу у такій державному службовцю, останній зобов’язаний продовжувати виконання службових обов’язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України. Тобто, у даному випадку законодавцем застосовано юридичну конструкцію субсидіарної взаємодії спеціальної та загальної норми. Це робить регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації такої підстави припинення службово-трудоових відносин, як відставка, більш повним і послідовним. Разом з цим поза нормативним змістом приписів ст.31 „Відставка державного службовця” Закону України „Про державну службу” залишилися деякі обставини, котрі необхідно було вважати за підстави для відставки державного службовця, що обіймає державну посаду. Зокрема, це: досягнення державним службовцем граничного для державної служби віку; заява державного службовця про його добровільну відставку у зв’язку з досягненням віку, за якого в Україні призначається пенсія за віком на загальних підставах; ініціатива державного службовця, що має право на пенсію за вислугу років на державній службі. Розширення меж використання інституту відставки щодо можливості припинення службово-трудоових відносин з державними службовцями державних органів, установ, організацій буде додатковою гарантією захисту їх трудових прав, адже реалізація можливості припинення означених відносин при застосуванні даної підстави припинення дії трудового договору (контракту) залежить лише від волевиявлення самого службовця.

Вказано на необхідність доповнення ст.30 Закону України „Про державну службу” ще однією підставою припинення службово-

трудова відносина з досліджуваною категорією працівників суспільного виробництва, обумовленою безпосередньо специфікою проходження ними служби в державних органах, в установах, організаціях, як відмова державного службовця від процедури оформлення допуску до відомостей, що складають державну або іншу охоронювану законом таємницю, якщо виконання обов'язків за державною посадою пов'язане з використанням таких відомостей.

Розділ 4 “Юридичні гарантії службово-трудової діяльності та відповідальність державних службовців” присвячено аналізу основ соціально-правового захисту державних службовців та з'ясуванню особливостей соціально-правового механізму формування юридичної відповідальності державних службовців.

У підрозділі 4.1 *“Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців”* доведено, що гарантії службово-трудової діяльності державних службовців – це такі умови і засоби, які забезпечують останнім реальні можливості для охорони, безперешкодного здійснення та відновлення (у випадку порушення) їх посадових повноважень. Службова роль юридичних гарантії полягає не лише в забезпеченні наданих законом державним службовцям можливостей, але й має важливе значення при вирішенні ширших завдань: а) юридичні гарантії забезпечують проголошену правом можливість досягнення певного соціального блага за рахунок належної поведінки державного службовця; б) вони допомагають отримати максимально можливий на даному етапі розвитку суспільства позитивний соціально-економічний ефект від якісного здійснення державними службовцями посадових повноважень; в) юридичні гарантії покликані забезпечити неухильне виконання нормативно-правових актів, дотримання законності в службово-трудовій діяльності.

Юридичні гарантії службово-трудової діяльності не слід відокремлювати, ні тим більше протиставляти іншим видам гарантії. Роль і значення юридичних гарантії можна правильно зрозуміти й оцінити, аналізуючи їх у єдності з іншими гарантіями, розглядаючи їх як частину єдиного цілого. Системний підхід до юридичних гарантії дозволяє правильно визначити їх місце. З одного боку, не варто перебільшувати роль юридичних гарантії в охороні, забезпеченні й захисті посадових повноважень державних службовців, висуваючи їх на вирішальне місце; з іншого боку, було б помилково розглядати юридичні гарантії в якості якогось “додатка” до інших гарантії. Науковий підхід до проблеми юридичних гарантії виключає всяку однобічність, недооцінку або переоцінку різних груп гарантії. Кожен із зазначених видів гарантії, на наш

погляд, по-своєму важливий, і лише усі разом вони можуть забезпечити повну і всебічну реалізацію прав, свобод, обов'язків та законних інтересів державних службовців.

У підрозділі 4.2 *“Основи соціально-правового захисту державних службовців”* обґрунтовано, що за умов загальної соціально-економічної кризи у розвитку державно організованого суспільства та зниження довіри населення до державної служби постановка питання про підвищення соціально-правового статусу державних службовців викликає несприйняття у суспільстві. В основному це пов'язано з вузьким розумінням соціально-правового захисту як форми матеріальної (фінансової) прямої або непрямої підтримки громадян. Однак не завжди вона являє єдиний і гарантовано ефективний спосіб соціально-правового захисту. Не може бути і загального виміру рівня соціально-правової захищеності різних категорій працівників та громадян.

Визначено наступні змістовні основи соціально-правового захисту державних службовців: а) підвищення престижності державної служби; б) достатньо високі, регулярно виплачуване грошові забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; в) створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; г) державне страхування, гарантовані високі пенсійні та медичні забезпечення; е) безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудових відносин, підвищення рівня кваліфікації.

Вивчення точок зору, висловлювань, міркувань авторів стосовно суті змісту й природи явищ “соціальний захист” і “соціальне забезпечення” дозволили зробити висновок, що перше за обсягом та змістом є ширшим від іншого. Пояснення цьому таке. Соціальне забезпечення – категорія права соціального забезпечення, а тому діє і виявляє себе лише в межах даної підгалузі трудового права; соціальний захист – категорія міжгалузєва і охоплює “захисні” засоби низки галузей національного права: конституційного, трудового, екологічного, адміністративного, фінансового тощо.

Відзначено, що соціальний захист складається з: правотворчої діяльності державних органів щодо видання норм права, у яких закріплюється коло осіб, які користуються правом на соціальне забезпечення та захист; об'єктивних обставин, що приводять у дію механізм соціального забезпечення та захисту; джерел фінансування; розміру соціальних виплат; особливих форм і способів надання засобів до існування; порядку здійснення і захисту соціально-економічних та соціально-культурних

прав, а також відповідальності у випадку їх порушення; правозастосовчої діяльності державних органів щодо практичної реалізації заходів соціального захисту й забезпечення; приведення в дію правоохоронних механізмів у випадку порушення соціально-економічних та соціально-культурних прав.

Зроблено висновок, що метою соціального захисту державних службовців є досягнення належного рівня їх соціальної захищеності під час виконання функціонально-посадових повноважень. Основними заходами соціального захисту державних службовців на сучасному етапі розвитку суспільства, держави та державної служби є: державне обов'язкове особисте страхування; державне пенсійне забезпечення; медичне обслуговування; державна соціальна допомога; пільги та компенсації. Об'єктом соціального захисту державного службовця є майнова сфера – матеріальні блага та послуги, які надаються державою з метою забезпечення для даної соціально-професійної групи реалізації всієї повноти відповідних правових можливостей.

У підрозділі 4.3 *“Соціально-правовий механізм формування юридичної відповідальності державних службовців”* зазначено, що подальша демократизація громадського життя, розвиток ринкової економіки і становлення правової держави вимагають наведення належного порядку в забезпеченні реалізації трудових відносин. Певне місце у вирішенні цієї проблеми належить і трудовій юридичній відповідальності. Будучи одним з найважливіших засобів забезпечення виконання трудових обов'язків, трудова юридична відповідальність є також своєрідним гарантом зміцнення законності при виникненні, зміні або припиненні трудових відносин в умовах існування різних і рівноправних форм власності. Тому наукова розробка її проблем покликана допомогти удосконаленню системи трудового законодавства, зміцненню арсеналу засобів, що забезпечують формування в трудящих сумлінного ставлення до праці, дбайливого ставлення до різних форм власності, створення здорових і безпечних умов праці.

Зроблено висновок про те, що як і будь-яка інша соціальна відповідальність, юридична відповідальність також має перспективно-позитивну основу, відіграє конструктивно-перетворюючу роль, ефективно застосування якої передбачає оперування не лише примусом, але й методами переконання і заохочення, виховання і перевиховання. Саме у такому вигляді відповідальність повинна пронизувати правові норми, правовідносини і правову свідомість. Позитивний і ретроспективний аспекти юридичної відповідальності діалектично взаємопов'язані, невід'ємні один від одного: чим вище рівень відповідальності у позитив-

ному сенсі, тим меншою стає можливість виникнення ретроспективної відповідальності. Ретроспективний аспект юридичної відповідальності настає лише у тому випадку, коли не спрацював механізм позитивного аспекту юридичної відповідальності, тобто коли не були виконані належним чином юридичні обов'язки. Водночас, не треба забувати про те, що усі нормативні акти, у тому числі й ті, що регулюють правову відповідальність, мають на меті виховання громадян у дусі неухильного додержання законів. Звідси, коли юридична відповідальність навіть не реалізована, сам факт її здійснення вже виступає як найважливіший елемент правового виховання громадян. Держава використовує право, головним чином, в якості форми організації та направлення поведінки людей. Таким чином, дослідження негативної відповідальності поза зв'язком з позитивною применшує її роль як інструмента регулювання й охорони суспільних відносин, як засобу виховання відповідального ставлення працівників до своїх обов'язків.

Акцентовано увагу на тому, що інститут трудової юридичної відповідальності – невід'ємна частина трудового права. Таке положення створює цілісну систему трудової юридичної відповідальності в рамках трудового права, дає можливість правозастосовчим органам більш оперативно реагувати на різні порушення у сфері трудових відносин, а також забезпечити ефективний вплив на суб'єктів трудових відносин у процесі праці. Відповідно, службово-трудова юридична відповідальність державних службовців є підінститутом трудової юридичної відповідальності.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, автором розроблено теорію службово-трудових відносин і сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання праці державних службовців України. До найбільш важливих висновків слід віднести.

З теоретичних питань:

1. Поняття державної служби в Україні визначено як професійну діяльність державних службовців щодо виконання завдань та функцій суспільства і держави шляхом реалізації своїх посадових повноважень на оплатній основі.
2. Суть державної служби має соціальну обумовленість, адже вона переслідує суспільно корисні цілі й завдання. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання

та реалізації державної влади, котра виражає інтереси суспільства. Державна служба – невід’ємний елемент функціонування сучасного державно організованого суспільства. Схематично це має наступний вигляд: суспільство – держава – державна влада – державна служба – суспільство.

3. Мета державної служби має розглядатись як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління. Виходячи з такої мети і соціального призначення державної служби можна визначити її наступні основні завдання: охорона інтересів суспільства, прав та свобод людини і громадянина; досягнення стійкості засад та цілісності держави; подальша демократизація шляхів формування й діяльності апарату; викоринювання бюрократизму, протекціонізму, корупції; створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи державних службовців.

4. Поняття трудових правовідносин визначено як добровільний юридичний зв’язок працівника з роботодавцем у вигляді кореспондуючих один одному прав та обов’язків, відповідно до яких працівник зобов’язується якісно виконувати свою трудову функцію з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку підприємства, установи, організації, а роботодавець повинен створювати для такої праці передбачені нормативно-правовими актами умови і своєчасно її оплачувати.

5. Службово-трудова правовідносина у сфері державної служби визначено як двосторонні відносини щодо виконання за винагороду роботи за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, які виникають у зв’язку з укладенням трудового договору чи контракту між громадянином України і державним органом (установою, організацією) і торкаються в основному встановлення, розвитку, зміни й припинення умов праці державних службовців та виступають формою закріплення їх суб’єктивних трудових прав і обов’язків.

6. Правове регулювання службово-трудових відносин визначено як здійснюваний в межах суспільства і держави за допомогою норм права вплив на поведінку учасників службово-трудових відносин з метою упорядкування, виникнення, розвитку й припинення останніх.

7. Механізм правового регулювання службово-трудових відносин визначено як систему юридичних засобів, за допомогою яких досягаються цілі правового регулювання службово-трудових відносин.

8. Поняття службової кар’єри визначено як суб’єктивне усвідомлення позиції та поведінки державних службовців, пов’язаних з посадово-професійним просуванням у процесі здійснення службово-трудової діяльності.

9. Метод правового регулювання визначено як спосіб, спеціальний правовий процес, за допомогою якого право впливає на суспільні відносини, встановлюються права і обов'язки, характер взаємовідносин суб'єктів, правові засоби впливу в разі порушення прав і обов'язків.

10. Локальне правове регулювання визначено як підзаконне, похідне від централізованого регулювання, що здійснюється за допомогою локальних правових норм, прийнятих у встановленому порядку компетентними суб'єктами, і спрямованих на упорядкування службово-трудових відносин в межах конкретного державного органу, установи, організації.

11. Соціальний захист державних службовців визначено як сукупність нормативно закріплених економічно-матеріальних гарантій, що надають їм додаткові пільги чи права та забезпечують механізм реалізації і захисту останніх.

12. Правовий захист державного службовця визначено як систему правових гарантій їх правового статусу, закріплену в законодавчих та підзаконних актах, а також діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо їх реалізації, спрямовану на забезпечення недоторканності державного службовця, можливості здійснення його прав, виконання обов'язків і ліквідації наслідків їх порушень шляхом застосування правового примусу.

13. Поняття службово-трудової юридичної відповідальності державних службовців визначено як врегульований нормами права, відповідальний стан державних службовців, спрямований на забезпечення реалізації їх посадово-функціональних повноважень.

3 організаційних питань:

1. Існує об'єктивна потреба встановлення обмеження щодо прийняття на державну службу осіб із обмеженою дієздатністю (а не тільки повністю недієздатних), що пояснюється високими вимогами до особистих якостей виконавців державних функцій. Разом з тим, навіть при відсутності рішення суду щодо визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною, виконання державних функцій, пов'язаних з владним чи тільки інформаційним впливом на людей має висувати підвищені вимоги до психічно-емоційного стану майбутнього державного службовця.

2. Державний орган і претендент на зайняття посади державної служби на власний розсуд повинні вирішувати питання про форму трудового договору, крім випадків, коли законодавець встановлює обов'язкове додержання його письмової форми. З цього також випливає, що наступні правозмінюючі та правоприпиняючі службово-трудові відносини угоди повинні також укладатися в письмовій формі. Водно-

час, законодавець може рекомендувати сторонам укласти такі угоди в письмовій формі, оскільки це полегшить у майбутньому вирішення індивідуально-трудоових договорів. Проте, слід вважати за доцільне необхідність встановлення нормативного припису, який би покладав на сторони обов'язок письмово укласти додаткові до трудового договору угоди, якщо останній укладено у письмовій формі.

3. Доцільно, щоб особова справа пересилалась до органу на роботу до якого переходить державний службовець. Адже особова справа містить документи, які характеризують державного службовця, у тому числі й ті, що засвідчують відсутність обмежень щодо прийняття на державну службу та проходження служби, перепідготовки та підвищення кваліфікації, стажування, застосування заохочень, заходів дисциплінарного впливу тощо.

4. 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 службово-трудоової діяльності, а саме: підвищити стимулюючу роль посадових окладів в оплаті праці; передбачити заходи щодо залучення на державну службу здібних, перспективних фахівців, заінтересованих у результаті своєї праці; консолідувати структуру заробітної плати та зменшити кількість її компонентів; співвіднести умови оплати праці кожного державного службовця з результатами його атестації та оцінкою професійної діяльності; обов'язковим має бути посилення посадової диференціації умов оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її зростання протягом усього періоду діяльності; мають бути посилені правові гарантії та соціальна захищеність державних службовців, зокрема у разі звільнення з посад з незалежних від них причин, на даному етапі реформування статусу державного службовця необхідно розширити можливості й види стимулювання службово-трудоової діяльності державних службовців України.

3 удосконалення нормативно-правового регулювання службово-трудоових відносин:

1. У Законі України "Про державну службу" має бути визначено, що державна служба поділяється на цивільну і мілітаризовану. Саме ці види єдиної державної служби мають відмінні одна від одної ознаки, якості, риси, властивості. Дотримуючись цього висновку, вкажемо також на необхідність у найближчому майбутньому розробити й прийняти відповідні нормативно-правові акти: Закон України "Про цивільну слу-

жбу" і Закон України "Про мілітаризовану службу". Чинний Закон України "Про державну службу" у такому разі буде відігравати роль базового закону, в якому в загальному вигляді вирішуються найважливіші питання у сфері організації та проходження державної служби.

2. Запропоновано до Кодексу законів про працю України помістити окрему главу за назвою "Трудові правовідносини", в якій в окремих статтях визначити поняття трудових правовідносин, суб'єктів і об'єкта цих правовідносин, основні права та обов'язки цих суб'єктів, підстави виникнення трудових правовідносин. Настав час у ст. 21 означеного Кодексу замінити термін "власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа" на "роботодавець".

3. Треба передбачити у Законі України "Про державну службу" окрему статтю за назвою "Державний службовець", в якій визначити поняття державного службовця та особливості його службово-трудової діяльності.

4. З огляду на те, що метод правового регулювання службово-трудових відносин має бути юридично оформленим і мати нормативне визначення, пропонуємо удосконалити діючий Кодекс законів про працю України шляхом внесення до нього окремої глави за назвою "Особливості регулювання службово-трудової діяльності державних службовців", в якій будуть конкретно визначені основні відмінності служби й праці даної категорії зайнятого населення.

5. Подальше удосконалення нормативно-правового забезпечення службово-трудової діяльності державних службовців неможливе без:

- а) загальної кодифікації чинного законодавства про державну службу;
- б) правового заповнення прогалин існуючого нормативно-правового забезпечення службово-трудових відносин державних службовців з державними органами, організаціями, установами;
- в) внесення змін та доповнень до конституційно-правового регулювання відносин у сфері державної служби. Конституція має закріпити положення про інститут професійних державних службовців як такий, що базується на принципах компетентності, здібності службовців виконувати покладені на них функції та відданості службовому обов'язку;
- г) проведення нормативного розмежування публічно-правових відносин у сфері державної служби та трудових відносин, які виникають у тій же сфері між роботодавцем і найманим працівником;
- д) розробки проєкту і прийняття Закону України "Про основні засади державної служби";
- е) створення правових джерел для окремих груп державних службовців, якими встановлювалися б специфічні положення щодо правового статусу деяких категорій державних службовців.

6. Відсутність у чинному законодавстві про працю, зокрема в Кодексі законів про працю України, чіткої вказівки щодо співвідношення

загальних та спеціальних положень ускладнює правозастосовчу практику, створює плутанину, призводить до зниження ефективності регулювання службово-трудових відносин державних службовців з державними органами, установами, організаціями. Цю прогалину в праві необхідно усунути шляхом встановлення у відповідних статтях Кодексу чітких критеріїв розмежування загальної та спеціальної нормотворчості. Спеціальній правотворчості не мають підлягати питання, які у достатній мірі врегульовані нормами чинного трудового законодавства. Диференціацію правового регулювання праці державних службовців необхідно проводити у випадках, коли цього вимагає специфіка їх праці, цілі й завдання державної служби та обов'язково в межах, встановлених загальними нормами законодавства про працю. У виключних випадках, якщо умови праці та служби державних службовців внаслідок проведеної диференціації погіршуються, потрібно на рівні спеціальних нормативно-правових актів передбачати додаткові пільги, привілеї та компенсації щодо тієї чи іншої категорії державних службовців.

7. Ст. 22 Закону України “Про державну службу” доцільно доповнити правилами, які відзначали б відповідний процесуальний порядок відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою. Мова йде, насамперед, про те, яким чином встановлюються підстави відсторонення службовця від посади, які юридичні наслідки випливають для службовця внаслідок відсторонення, якщо правомірність такого рішення згодом підтверджена результатами службового розслідування. Потребує уточнення і термін “невиконання службових обов'язків”, адже зазначені негативні наслідки службово-трудової діяльності державних службовців можуть наступати не лише внаслідок невиконання, але й неналежного виконання службових обов'язків. Повинен бути відображений у зазначеній статті й той факт, що після відсторонення державного службовця у всіх випадках відразу призначається службове розслідування за фактом спеціально визначеного статтею невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Вочевидь, що внесення цих пропозицій до ст.22 Закону сприятиме більш надійному захисту службово-правового стану того чи іншого державного службовця, створюватиме реальні умови для більш ефективної реалізації організаційно-юридичного явища “відсторонення від виконання повноважень за посадою”.

8. Окремі статті розділу четвертого даного Закону України “Про державну службу” мають бути доповнені положеннями, які б визначали: особливості укладання трудового договору (контракту) з державними службовцями; яким чином приймаються громадяни України на посади

державної служби 1–3 категорії; склад юридичних фактів, необхідних для виникнення службово-трудових відносин; більш повний порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; кваліфікаційні вимоги до державних службовців; порядок здійснення випробування при прийнятті на державну службу.

9. Необхідно вказати у ст. 30 Закону України “Про державну службу” про те, з якого моменту укладений з порушенням законодавства про службу трудовий договір вважається недійсним: з моменту його укладення, з моменту виявлення фактів про порушення законодавства чи з моменту виникнення спору між сторонами трудового договору (контракту) з цього приводу. З нашої точки зору, він має вважатись недійсним з моменту його укладання. Щодо заробітної плати та інших виплат державному службовцю, вважаємо, якщо порушення нормативних актів сталося з вини державної установи, органу, організації, передбачені стягнення не повинні покладатися на державних службовців. Це буде одним з виявів правозахисної функції трудового права, а з іншого боку – дисциплінуватиме роботодавця з питань дотримання законодавства про державну службу. До речі, така пропозиція буде доречною не лише щодо Закону України “Про державну службу”, але й до чинного Кодексу законів про працю України, адже якщо трудовий договір був укладений з будь-якою категорією працівників з порушенням законодавства про працю, це є підставою для припинення його дії. З урахуванням даного висновку пропонуємо ст.36 Кодексу доповнити цією підставою припинення трудових правовідносин. У цій же статті слід вказати з якого моменту такий договір вважається недійсним.

10. Закон України „Про державну службу” слід доповнити статтею за назвою „Гарантії державного службовця”, де визначити поняття гарантій державного службовця та вказати, що державному службовцеві гарантується грошове утримання, а також інші виплати й доплати, передбачені законодавством України; умови служби, що забезпечують виконання посадових обов’язків та здійснення службових прав; оплачувана щорічна відпустка; медичне обслуговування службовця та членів його родини, у тому числі після виходу на пенсію, за рахунок державного бюджету; перепідготовка та підвищення кваліфікації; можливість переведення на іншу державну посаду у випадку ліквідації державного органу або скорочення штату; обов’язковість одержання його згоди на переведення на іншу посаду державної служби; пенсійне забезпечення за вислугу років та пенсійне забезпечення членів родини службовців у випадку його смерті; обов’язкове державне страхування на випадок заподіяння шкоди здоров’ю або майну у зв’язку з виконанням посадових

обов'язків за рахунок державного бюджету; обов'язкове державне страхування на випадок захворювання або втрати працездатності в період проходження служби за рахунок державного бюджету; захист державного службовця та членів його родини від насилля, погроз, інших протизаконних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків.

11. Припинення державно-службових відносин значною мірою впливає на подальшу долю працівника. Тому необхідно приділити відповідну увагу правовому забезпеченню прийняття виважливого і законного рішення з цього приводу, його належному правовому оформленню. Для цього було б доцільно: а) звільнення державних службовців за умов порушення правил прийому на державну службу провадити з посиланням на ст. 7 Кодексу законів про працю України та норму спеціального законодавчого акту (ст. 30 Закону України "Про державну службу") або іншого закону, в якому передбачені вимоги для зайняття посади в окремій сфері державної служби, що були порушені; б) в Законі України "Про державну службу" закріпити такі підстави звільнення державних службовців: порушення правил прийому на державну службу; порушення законодавства про сумісництво, якщо працівник не припинив виконувати трудові обов'язки за попереднім місцем роботи, у разі визнання особи обмежено дієздатною; у випадку втрати громадянства України. Необхідно також передбачити звільнення з державної служби внаслідок недостатньо задовільного для виконання службових обов'язків стану здоров'я без проведення загальної атестації службовця на підставі рішення незалежної медичної комісії; передбачити відповідні гарантії для поновлення на роботі після відновлення працездатності зі збереженням належного правового статусу.

12. Доречно перейменувати назву ст. 36 Закону України "Про державну службу" "Соціально-побутове забезпечення державних службовців" на "Соціальний захист державних службовців", адже остання ширше від першої, а отже повніше відображає зміст та призначення економічно-матеріальних гарантій, що надають державним службовцям додаткові пільги та переваги. У цій статті необхідно визначити поняття соціального захисту державних службовців, об'єкт соціального захисту останніх. Доповнити перелік заходів соціального захисту державних службовців ще й такими з них, як: а) шкода, заподіяна державному службовцю під час виконання службово-посадових обов'язків відшкодовується в повному обсязі незалежно від розміру пенсії, призначеної на даній підставі, за рахунок коштів державного бюджету; б) державні службовці для охорони своїх професійних службово-грудових, соціально-економічних прав та інтересів можуть об'єднуватися в громадські органі-

зації, діяльність яких здійснюється згідно із законодавством; в) захист державного службовця та членів його сім'ї від насильства, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; г) державний службовець має право на пенсійне забезпечення за вислугу років та пенсійне забезпечення членів сім'ї державного службовця у випадку його смерті, яка настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; д) державні службовці підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню на випадок захворювання або втрати працездатності в період проходження державної служби.

13. Закон України "Про державну службу" має бути доповнений самостійною статтею за назвою "Правовий захист державних службовців". У цій статті повинно бути зазначено: 1) поняття правового захисту державних службовців; 2) об'єкт правового захисту державних службовців; 3) основні заходи правового захисту державних службовців, до останніх, зокрема, слід віднести наступне: а) захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна державних службовців і членів їх сімей від злочинних посягань та інших протиправних дій; б) образа деяких категорій державних службовців, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на них завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність; в) державні службовці мають право оскаржувати до суду прийняті стосовно них рішення посадових осіб, якщо вважають, що вони пригнічують їх гідність і особисті права, які не пов'язані із службовою діяльністю; г) звільнення державного службовця зі служби у зв'язку з обвинуваченням у вчиненні злочину допускається тільки після набуття обвинувальним вироком законної сили; д) у разі затримання деяких категорій державних службовців за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо них запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою їх повинні тримати у призначених для цього установах органів, служб та підрозділів внутрішніх справ окремо від інших осіб або на гарнізонній гауптвахті; е) можливість встановлення в нормативно-правовому порядку додаткових заходів правового захисту для деяких категорій державних службовців.

14. Мінімізації стихійності, безсистемності нормотворчої роботи щодо побудови, удосконалення нормативно-правової бази, покликаній регулювати відносини у сфері державної служби, сприятиме розробка проекту Концепції розвитку нормативно-правового забезпечення державної служби в Україні. Затвердження такої Концепції упорядкує роботу суб'єктів правотворчості, зробить їх діяльність більш виваженою й послідовною, забезпечить подальше підвищення ефективності діяльності державних органів та державних службовців. Підвищення ефективно-

сті функціонування державної служби можливе лише за упорядкування існуючого розгалуженого нормативно-правового матеріалу в цій сфері шляхом його постійної систематизації. Необхідність систематизації законодавства у сфері державної служби зумовлена потребою його вдосконалення, звільнення від застарілих актів і суперечливих норм та усунення правових прогалин. Водночас його впорядкування має сприяти найбільш ефективному застосуванню законодавчих актів, підвищенню рівня правового виховання, юридичної культури населення. Удосконалення нормативно-правового забезпечення державної служби дозволить суб'єктам розроблення і впровадження загальних, спеціальних та відомчих нормативно-правових актів більш ґрунтовно підходити до складання змісту нових юридичних документів та удосконалення діючих. Сприйняття ними основних засад правотворчості, урахування позитивних чинників оптимізації даного процесу прямо і безпосередньо визначатимуть рівень ефективності функціонування державних органів та їх особового складу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії, підручники, навчальні посібники:

1. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с.
2. Ануфрієв М.І., Венедиктов В.С., Іншин М.І. Соціально-правовий захист працівників ОВС: Наук.-практ. посібник. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 102 с.
3. Іншин М.І. Правове регулювання вивільнення працівників ОВС: Навч.-практ. посібник. – Харків: Вид-во: Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 108 с.
4. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 164 с.
5. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ як державних службовців: Наук.-практ. посібник. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 188 с.
6. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Клемпарський М.М. та ін. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник / За заг. ред. В.С. Венедиктова. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 212 с.
7. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Ключев О.М. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: Наук.-практ. посіб-

ник. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 172 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

8. Іншин М.І. Правовий захист працівників ОВС у зв'язку із скороченням штатів // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – №8 – С. 318–324.

9. Іншин М.І. Деякі методологічні питання визначення терміна „законодавство про працю” на сучасному етапі розвитку держави // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 9. – С.357–360.

10. Іншин М.І. Напрямки подальшого удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності працівників ОВС // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – №11. – С.287–291.

11. Іншин М.І. Деякі питання методології науки управління в ОВС України // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – № 10. – С.61–63.

12. Іншин М.І. Трудові правовідносини в системі державної служби // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Одеська державна юридична академія, 2000. – №9. – С.113–118.

13. Іншин М.І. Поняття соціально-організаційного явища „управління персоналом” // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – №12. – С.152–154.

14. Іншин М.І. Теоретично-методологічні аспекти визначення загальноновживаної категорії „професіоналізм працівників ОВС” // Актуальні проблеми права: теорія і практика: Зб. наук. праць. – Луганськ: Вид-во СЛУ, – 2000. – № 1(2). – С.81–84.

15. Іншин М.І. Сутність відомчої системи освіти ОВС України (методологічно-гносеологічний аспект) // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – №14. – С.156–163.

16. Іншин М.І. Роль, мета та місце системи професійної підготовки кадрового персоналу для ОВС // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Спецвипуск. – 2002. – С.171–179.

17. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Професіоналізм та компетентність працівників органів внутрішніх справ як основна мета безперервної, професійної підготовки // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць: Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому нац. ун-ті. – 2002. – №1. – С.247–256.

18. Іншин М.І. Соціально-правова природи держави служби // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – №19. – С.258–264.

19. Іншин М.І. Особливості правового регулювання державної служби // *Право і безпека*. – 2002. – №2. – С.52–56.

20. Іншин М.І. Поняття державної служби в Україні: багатоаспектний підхід // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – 2002. – №20. – С.331–334.

21. Іншин М.І. Сутність та поняття механізму правового регулювання управлінської діяльності ОВС України // *Вісник Запорізького юридичного інституту*. – 2002. – №3. – С.128–131.

22. Іншин М.І. Правові питання розвитку службово-трудових відносин у сфері державної служби України // *Право і безпека*. – 2002. – №4. – С.67–71.

23. Іншин М.І. Поняття диференціації правового регулювання в сфері державної служби // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – 2003. – №21. – С.136–143.

24. Іншин М.І. Щодо визначення сутності державної служби як різновиду соціально корисної праці // *Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: Матеріали наук.-практич. конф.* – Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С.22–27.

25. Іншин М.І. Особливості обмежень, пов'язаних зі службою в органах законодавчої, виконавчої та судової влади // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – № 22. – 2003. – С.364–369.

26. Іншин М.І. Щодо проблем класифікації державних службовців // *Право і безпека*. – 2003. – №2. – С.93–96.

27. Іншин М.І. Поняття і зміст державної служби // *Право і безпека*. – 2003. – №3. – С.23–27.

28. Іншин М.І. Основні підходи до визначення правового статусу державних службовців // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – 2003. – №23. – С.164–167.

29. Іншин М.І. Структура службово-трудових правовідносин // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – 2003. – №24. – С.234–238.

30. Іншин М.І. Визначення сутності державної служби як різновиду суспільно корисної праці // *Науковий вісник Юрид. академії МВС: 36. наук. праць*. – 2003. – №3(12). – С.206–210.

31. Іншин М.І. Культурно-етичні вимоги до поведінки державних службовців органів внутрішніх справ як елемент їх правового статусу (в збірнику наукових праць Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля „Актуальні проблеми права: теорія і практика”. – Луганськ – 2003. №5. – С.57–64.

32. Іншин М.І. Сутність та особливості службово-трудових правовідносин в ОВС // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України: Матеріали науково-практичної конференції 5 березня 2004 р., Харків. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С.123–126.

33. Іншин М.І. Суб'єкти службово-трудових відносин: погляд на проблему // Право України. – 2004. – №3. – С.78–82.

34. Іншин М.І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ // Право і безпека. – 2004. – №3/1. – С.86–88.

35. Іншин М.І. Трудовий договір як підстава виникнення службово-трудових відносин на державній службі // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – №25. – С.377–381.

36. Іншин М.І. Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців // Право України. – 2004. – №5. – С.83–87.

37. Іншин М.І. Загальні види державної служби // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2003. – №4(25). – С.72–79.

38. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Загальнотеоретичні підходи до визначення правового статусу державних службовців // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – №1. – С.14–19.

39. Іншин М.І. Вдосконалення правового механізму регулювання початкової професійної підготовки персоналу ОВС України // Матеріали наук.-практич. конф. 4–5 червня 2004 р. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С.16–20.

40. Іншин М.І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні // Матеріали наук.-практич. конф. 25–26 червня 2004 р. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С.55–59.

41. Іншин М.І. Соціальні підстави припинення службово-трудових відносин // Право і безпека. – 2004. – №3/2. – С.138–141.

42. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Поняття, зміст та особливості професійної компетенції державних службовців органів внутрішніх справ України // Право і безпека. – 2004. – Т.3. – №3. – С.44–48.

43. Іншин М.І. Особливості розвитку службово-трудових відносин на державній службі // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – №26. – С.278–285.

44. Іншин М.І. Щодо правового захисту трудових прав працівників // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2004. – №2. – С.191–196.

45. Іншин М.І. Сутність, зміст і структура правової системи демократичної держави // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь: Кримський юридичний інститут, 2004. – Випуск 6. – С.10-15.

АНОТАЦІЇ

Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. – Одеська національна юридична академія, Україна, Одеса, 2005.

Дисертацію присвячено аналізу та вирішенню теоретико-практичних проблем змісту службово-трудових відносин в Україні. Проаналізовано особливості становлення та розвитку державної служби в Україні. В дисертації розглянуто поняття, місце, роль та види державної служби, проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної служби, подано характеристику організаційного та правового забезпечення службово-трудових правовідносин у сфері державної служби в Україні. Окреслено важливість нового розуміння змісту і структури службово-трудових правовідносин, проаналізовано правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудового правовідношення, подано класифікацію державних службовців як учасників трудових правовідносин. Особливу увагу приділено з'ясуванню особливості правового регулювання праці державних службовців України, дослідженню диференціації правового регулювання службово-трудових відносин, вирішенню проблем виникнення, розвитку та припинення службово-трудових відносин у сфері державної служби. Досліджено сучасний зарубіжний досвід організації службово-трудових правовідносин та визначено можливі шляхи його використання в Україні, здійснено характеристику юридичних гарантій як фактора стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців, розроблено рекомендації щодо соціально-правового захисту державних службовців. З'ясовано соціально-правовий механізм формування юридичної відповідальності державних службовців. Сформульовано пропозиції щодо внесення конкретних змін і доповнень до чинного законодавства із зазначених питань.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, нормативно-правове забезпечення, трудові правовідносини, правовий статус, праця державних службовців, диференціація правового регулювання,

механізм правового регулювання, юридичні гарантії, соціально-правовий захист, юридична відповідальність.

Ишнин Н.И. Проблемы правового регулирования труда государственных служащих Украины. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения. – Одесская национальная юридическая академия, Украина, Одесса, 2005.

Диссертация посвящена анализу и решению теоретико-практических проблем содержания служебно-трудовых отношений в Украине. Работа является одной из первых попыток комплексно, с использованием современных методов познания, учетом новейших достижений правовой науки исследовать проблемные вопросы возникновения, развития и прекращения служебно-трудовых правоотношений. В результате проведенного исследования разработана теория служебно-трудовых правоотношений, сформулирован ряд новых научных положений и выводов, предложенных лично соискателем.

Проанализированы особенности становления и развития государственной службы в Украине. В диссертации рассматривается понятие, место, роль и виды государственной службы, анализируется современное состояние нормативно-правового обеспечения государственной службы, дана характеристика организационного и правового обеспечения служебно-трудовых правоотношений в сфере государственной службы в Украине. Обозначено, что сущность государственной службы имеет социальную обусловленность, так как она преследует общественно полезные цели и задачи. Решая общественные и государственные задачи, государственная служба выполняет функции обеспечения и реализации государственной власти. Государственная служба – неотъемлемый элемент функционирования современного государственно организованного общества. Схематично это имеет следующий вид: общество – государство – государственная власть – государственная служба – общество.

Обозначена важность нового понимания структуры служебно-трудовых правоотношений, проанализирован правовой статус государственного служащего как субъекта служебно-трудового правоотношения, предоставлена классификация государственных служащих как участников трудовых правоотношений. Обращается внимание на то, что служебно-трудовым правоотношениям государственных служащих присущ продолжительный, непрерывный характер их осуществления. Они не

прекращаются после выполнения служащим определенного действия, операции или служебной задачи, поскольку он вступает в эти правоотношения для выполнения определенного рода работы (службы), служебно-трудовой функции. Правоотношения некоторых государственных служащих также не прекращаются и после окончания рабочего дня, в период еженедельных дней отдыха, праздничных дней, отпусков и т.д.

Особое внимание отводится выяснению особенности правового регулирования работы государственных служащих Украины, исследованию дифференциации правового регулирования служебно-трудовых отношений, решению проблем возникновения, развития и прекращения служебно-трудовых отношений в сфере государственной службы. Сделан вывод о том, что иерархия правовых норм, которые регулируют служебно-трудовую деятельность, имеет три уровня: общий, специальный и локальный. Анализируются актуальные вопросы дифференциации правового регулирования в сфере прохождения государственной службы, основания, порядок и условия возникновения служебно-трудовых отношений. Указано, что дифференциацию правового регулирования труда государственных служащих необходимо проводить лишь в случаях, когда этого требует специфика их служебно-трудовой деятельности, цели и задачи государственной службы и обязательно в пределах, установленных общими нормами законодательства о труде.

Исследован современный зарубежный опыт организации служебно-трудовых правоотношений и определены возможные пути его использования в Украине, осуществлена характеристика юридических гарантий как фактора стабильности и повышения эффективности служебно-трудовой деятельности государственных служащих, разработаны рекомендации относительно социально-правовой защиты государственных служащих. Выяснен социально-правовой механизм формирования юридической ответственности государственных служащих. Акцентируется внимание на том, что институт трудовой юридической ответственности — неотъемлемая часть трудового права. Такое положение создает целостную систему трудовой юридической ответственности в рамках трудового права, дает возможность правоприменительным органам более оперативно реагировать на разные нарушения в сфере трудовых отношений, а также обеспечить внешнее воздействие на субъектов трудовых отношений в процессе работы. Соответственно, служебно-трудовая юридическая ответственность государственных служащих является подинститутом трудовой юридической ответственности. Сформулированы предложения относительно внесения конкретных изменений и дополнений к действующему законодательству по указанным вопросам.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, нормативно-правовое обеспечение, трудовые правоотношения, правовой статус, труд государственных служащих, дифференциация правового регулирования, механизм правового регулирования, юридические гарантии, социально-правовая защита, юридическая ответственность.

Inshin M.I. The Problems of State Employees of Ukraine Legal Regulation. – Manuscript.

Thesis for a doctor's degree by specialty 12.00.05 – labor law; social guarantee law. – Odessa National Academy of Law, Ukraine, Odessa, 2005.

Thesis is devoted to the analysis and solving of theoretical and practical problems of official and labor relations contents in Ukraine. Peculiarities of state service origin and development in Ukraine are analyzed. The notion, place, role and kinds of state service are viewed; modern state of normative and legal guarantee of state service is analyzed; characteristic of organizational and legal guaranteeing of official and labor legal relations in the sphere of state service of Ukraine is given in this thesis. An importance of new understanding of the structure of official and labor legal relations is stated; legal status of state employee as an subject of official and labor legal relations is analyzed; classification of state employees as the participants of labor legal relations is given. Special attention is paid to the definition of special features of state employees of Ukraine job legal regulation, to the research of official and labor relations' legal regulation differentiation, to solution of the problems of origin, development and stoppage of official and labor relations in the sphere of state service. Modern foreign experience of official and labor legal relations organization is researched; possible ways of its usage in Ukraine are defined; characteristic of law guarantees as a factor of state employees' official and labor activity stability and effectiveness improvement is carried out; recommendations about social and legal protection of state employees are elaborated. Social and legal mechanism of state employees' legal responsibility formation is learned. Propositions about concrete changes and additions to the legislation in force introduction as to stated problems are formulated.

Key words: state service, state official, normative-legal support, labor relations, legal status, work of state official, differentiation of legal regulation, mechanism of legal regulation, legal guarantees, social and legal protection, legal responsibility.