

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.4.18>

DO CHARAKTERYSTYKI STANU REGULACJI PRAWNYCH WDRAŻANIA PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE OCHRONY PRAW FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH PRZED BEZPRAWNYM ZWOLNIENIEM

Olha Kashpur

student Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-1316-2854

e-mail: olhakashpur@ukr.net

Adnotacja. Celem artykułu jest ocena i scharakteryzowanie stanu regulacji prawnych wdrażania procedur administracyjnych w zakresie ochrony praw funkcjonariuszy publicznych przed bezprawnym zwolnieniem. W artykule przeanalizowano naukowe podejścia do pojęć „procedura”, „procedura administracyjna”, na których podstawie zaproponowano autorską definicję procedur administracyjnych w zakresie ochrony praw funkcjonariuszy publicznych przed bezprawnym zwolnieniem. Dokonano przeglądu aktów prawnych regulujących działalność funkcjonariuszy publicznych jako całości. Ustalono kluczowe czynniki, które charakteryzują stan i cechy regulacji prawnej wdrażania procedur administracyjnych w zakresie ochrony praw funkcjonariuszy publicznych przed bezprawnym zwolnieniem.

Słowa kluczowe: funkcjonariusze publiczni, bezprawne zwolnienie, gwarancje praw pracowniczych, gwarancje ochrony przed bezprawnym zwolnieniem.

TO CHARACTERIZE THE STATE OF LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF CIVIL SERVANTS FROM ILLEGAL DISMISSAL

Olga Kashpur

laureate of the Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-1316-2854

olhakashpur@ukr.net

Abstract. The purpose of the article is to provide an assessment and characterize the state of legal regulation of the implementation of administrative procedures in the field of protection of civil servants' rights against illegal dismissal. The article analyzes the scientific approaches to the concepts of "procedure", "administrative procedure", on the basis of which the author's definition of administrative procedures in the field of protection of the rights of civil servants from illegal dismissal is offered. The normative legal acts regulating the labor activity of civil servants in general have been considered. The key factors that characterize the state and features of the legal regulation of the implementation of administrative procedures in the field of protection of the rights of civil servants from illegal dismissal have been identified.

Key words: civil servants, illegal dismissal, guarantees of labor rights, guarantees of protection against illegal dismissal.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ВІД НЕЗАКОННОГО ЗВІЛЬНЕННЯ

Ольга Кашпур

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-1316-2854

olhakashpur@ukr.net

Анотація. Мета статті полягає у тому, щоб надати оцінку та охарактеризувати стан правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення. У статті проаналізовано наукові підходи до понять «процедура», «адміністративна процедура», на основі чого запропоновано авторське визначення адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення. Здійснено розгляд нормативно-правових актів, що регламентують трудову діяльність державних службовців в цілому. Встановлено ключові фактори, які характеризують стан та особливості правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення.

Ключові слова: державні службовці, незаконне звільнення, гарантії трудових прав, гарантії захисту від незаконного звільнення.

Постановка проблеми. За своєю сутністю діяльність держави – це джерело відносин влади і підпорядкування в межах яких завжди присутній офіційний імператив, особливий фактор, що обумовлює підкорювання суб'єктів одне одному відповідно до значимості їх правового статусу. Подібні правовідносини виражаються у різноманітних юридично значимих ситуаціях, а також спеціальним, врегульованим законодавством адміністративних процедурах. Слід наголосити, що адміністративні процедури виникають в багатьох сферах функціонування держави. Не є виключенням захист прав державних службовців від незаконного звільнення. Проте, відсутність ґрунтовного розуміння щодо сутності та видів адміністративних процедур в аспекті захисту прав державних службовців, ставить перед нами завдання першочергово оцінити стан правового регулювання реалізації останніх.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із реалізацією адміністративних процедур в органах державної влади неодноразово приділяли увагу багато вчених-адміністративістів. Зокрема вказаній проблематиці приділяли увагу: Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.А. Тарасова, В.М. Протасова, О.Є. Солдатова, С.К. Гогеля, Л.В. Коваль, І.М. Лазарева, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, В.Б. Авер'янова, О.В. Волковича та багато інших. Втім, незважаючи на чималий науковий доробок, в науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці стану правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення.

Мета статті полягає у тому, щоб надати оцінку та охарактеризувати стан правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення.

Виклад основного матеріалу. На початку проведення наміченого в статті дослідження потребує розбору понятійний апарат, зокрема, визначення змісту терміну «адміністративна процедура». Безпосередньо слово «процедура» походить від латинського «procedo» – просуватись або регламент, порядок тощо (Гончаренко, Андрушко, Базова, 2003: 234). В сучасній юридичній літературі склалось два підходи до розуміння правових процедур. Наприклад, в своїй Юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученко зауважив, що це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату (Шемшученко, 1998: 185-186). Подібну думку поділяє Л.В. Коваль, на погляд якого процедура – це офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок ведення, обговорення, розгляду, оформлення, виконання будь-яких справ управлінського чи юридичного характеру (Коваль, 1998: 143).

На противагу запропонованим визначенням варто навести наукову думку В.Н. Протасова та В.Н. Щеглова відповідно до якої процедура – це структурована правовими відносинами система актів поведінки, що володіє нормативною або індивідуальною моделлю свого розвитку і служить засобом реалізації основного для неї правового відношення (Протасов, Щеглов, 1980: 106). Як вказує К.В. Ніколіна правова процедура – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що представляють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтуюче значення для досягнення певної правової мети, тим самим гарантуючи правомірність і результативність юридичної діяльності (Ніколіна, 2011: 19).

Адміністративні процедури є різновидом юридичних процедур в класичному розумінні, але з приводу них в адміністративній галузі права склалась власна концепція тлумачення. Наприклад, І.М. Лазарева, під адміністративною процедурою розуміє врегульовану нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, що направлені на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу (Лазарев, 2004: 122). Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов дотримуються думки про те, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії, на думку вчених, охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно – процедурного провадження [7, с. 392–393].

Тож, адміністративні процедури у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення слід тлумачити як регульовану законодавством, сукупність упорядкованих, послідовних адміністративних дій уповноважених суб'єктів державної влади, які направлені на забезпечення та захист прав державних службовців при звільненні. Варто також відмітити, що питання правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення безпосередньо пов'язано із особливостями нормативного регламенту трудової діяльності державних службовців в цілому, яке виражено у нормах юридичних актів міжнародного та національного рівня.

Так, базові принципи та гарантії трудової діяльності державних службовців містяться в Конституції України від 28.06.1996 №254к/96-ВР – Основний закон держави, який визначає юридичні підвалини правового регулювання всіх суспільних відносин в країні, у тому числі в галузі трудової діяльності державних службовців. Зокрема, конституційні положення визначають структурні та функціональні особливості державної влади, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [8].

Крім того, Конституція закріплює в собі базові принципи правового регулювання суспільних відносин в державі у тому числі трудових відносин, що виникають в контексті праці державних службовців, зокрема: принцип верховенства права відповідно до якого Конституція має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми

Конституції України є нормами прямої дії тощо; принцип законності – правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; принцип забезпечення та захисту прав людини [8].

Окрім вищевказаного, в положеннях Основного закону закріплено гарантії забезпечення трудових прав працівників, зокрема, захист від незаконного звільнення [8].

Більш конкретизованого вигляду положення Основного закону знаходять в КЗпП, що регулює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини [9]. Крім розширеного визначення поняття «право на працю», гарантій його забезпечення державою, норми КЗпП також регламентують особливості правового регулювання праці в державі, зокрема, питання прийняття та звільнення працівників з роботи, особливості захисту їх трудових прав. Так, весь трудовий процес у Кодексі пов'язується із трудовим договором, що є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Підстави та порядок припинення трудових відносин працівників із організацією або підприємством на якому вони, відповідно до укладеного трудового договору здійснюють працю, регламентовано Главою III КЗпП [9].

Щодо питань захисту трудових прав працівників, то пов'язані із цим питання регулюють Главою XV КЗпП «Індивідуальні трудові спори» де вказано, які суб'єкти уповноважені розглядати спори з питань праці, їх функції та завдання; порядок розгляду таких спорів; порядок реалізації рішень, зокрема, щодо поновлення незаконно звільнених працівників на роботі і таке інше [9].

Незважаючи на існуванні окремих положень, які встановлюють правові засади та механізми захисту трудових прав працівників, КЗпП не закріплює в своєму тексті статті, які б визначали зміст та порядок реалізації адміністративних процедур захисту працівників від незаконного звільнення, а тим більше захисту державних службовців. Глава XV Кодексу надає загальні відомості про можливі способи вирішення трудового спору, але не конкретизує особливості цього питання у контексті державної служби, а також інших сфер праці.

Разом з цим, положення КЗпП лише частково відтворюються у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII, який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [10]. Окремі розділи Закону регулюють порядок дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також загальні засади припинення державної служби. В цих же розділах мають статті, що визначають механізми реалізації окремих адміністративних процедур, спрямованих на захист трудових та інших прав державних службовців, зокрема в контексті незаконного звільнення. Водночас, загально-трудова процедура вирішення трудових спорів, у тому числі пов'язаних із незаконним звільненням в цілому не відображається у положеннях Закону.

Таким чином, комплексний аналіз нормативних положень, які регулюють службу державних службовців, дав підстави визначити фактори, які характеризують стан та особливості правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення. В даному контексті найбільш доцільно відзначити той факт, що в цілому регулювання службової діяльності державних службовців, у тому числі й питань прямо пов'язаних із захистом їх від незаконного звільнення, регулюється нормами адміністративної галузі права, що обумовлено специфікою адміністративно-правового статусу суб'єктів – роботодавців.

Висновки. У підсумку представленого наукового дослідження слід узагальнити, що стан нормативно-правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення слід оцінити як незадовільний, що проявляється у наступному:

- по-перше, в жодному нормативно-правовому акті національної системи права не закріплюється визначення сутності адміністративних процедур захисту державних службовців від незаконного звільнення, а тим більше не виділяються види подібних процедур;

- по-друге, загально-трудова система вирішення спорів, зокрема пов'язаних із незаконним звільненням державних службовців, не відтворюється у спеціальній нормативній базі, зокрема, Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VII. Через це фактично відсутні на сьогоднішній день систематизовані положення, які регулюють механізм реалізації адміністративних процедур захисту державних службовців від незаконного звільнення;

- по-третє, в положеннях спеціальної нормативно-правової бази відсутні норми, які б визначали суб'єктний склад реалізації адміністративних процедур в сфері захисту державних службовців від незаконного звільнення. Це породжує ситуацію, коли правом встановлені базові механізми захисту прав відповідної категорії працівників, однак порядок приведення цих механізмів у дію фактично відсутній.

Список використаних джерел:

1. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни: тлумачний словник. К. : Либідь, 2003. 320 с.
2. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. К. Вентурі. 1998. 208 с.
3. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 №322-VIII.
4. Козлова Ю.М., Попова Л.Л. Административное право. М. : Юристь, 1999. 728 с.
5. Коляда Т.А. Поняття диференціації правового регулювання праці. *Право і безпека*. 2003. № 2,3. С. 93–97.
6. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР.
7. Лазарев И.М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: монография. М. 2004. 214 с.
8. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис... канд. юрид. наук. К. : Б.в., 2011. 19 с.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.
10. Протасов В.Н., Щеглов В.Н. Юридический процесс и процедура. *Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права*. М., 1980. С. 106–114.
11. Чанишева Г.И., Болотина Н.Б. Трудове праю України. X. : Одиссей, 1999 480 с.
12. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. К. : «Укр. Енцикл.», 1998. С. 185–186.

References:

1. Honcharenko, V.H., Andrushko, P.P., Bazova, T.P. (2003). Yurydychni terminy: tumachnyi slovnyk [Legal terms: explanatory dictionary]. K. : Lybid, 320 p. [in Ukrainian].
2. Koval, L.V. (1998). Administratyvne pravo: kurs lektsii [Administrative law: a course of lectures]. K. Venturi. 208 p. [in Ukrainian].
3. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy [Code of Labor Laws of Ukraine] vid 10.12.1971 № 322-VIII. [in Ukrainian].
4. Kozlova, Yu.M., Popova, L.L. (1999). Admynstratyvnoe pravo [Administrative law]. M. : Yuryst', 728 p. [in Ukrainian].
5. Koliada, T.A. (2003). Poniattia dyferentsiatsii pravovoho rehuliuвання pratsi [Concept of differentiation of legal regulation of labor]. *Pravo i bezpeka*. № 2,3. pp. 93–97. [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. [in Ukrainian].
7. Lazarev, I.M. (2004). Iсполnitel'naja vlast' v Rossii. Istorija i sovremennost', problemy i perspektivy razvitija: monografija [Executive power in Russia. History and modernity, problems and prospects of development: monograph]. M. 214 p. [in Russian].
8. Nykolyna, K.V. (2011). Yurydychna protsedura: poniattia, oznaky, vydy, mistse v systemi pravovykh katehorii [Legal procedure: concepts, signs, types, place in the system of legal categories]: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk. K. : B.v., 19 p. [in Ukrainian].
9. Pro derzhavnu sluzhbu [On civil service]: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII. [in Ukrainian].
10. Protasov, V.N., Shheglov, V.N. (1980). Juridicheskij process i procedura [Legal process and procedure]. *Trudy VJuZI. Problemy sootnoshenija material'nogo i processual'nogo prava*. M. pp. 106–114. [in Russian].
11. Chanysheva, H.Y., Bolotyna, N.B. (1999). Trudove praiu Ukrainy [Labor Party of Ukraine]. X. : Odyssei, 480 p. [in Ukrainian].
12. Shemshuchenko, Yu.S. (1998). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]. K. : «Ukr. Entsykl.». pp. 185–186. [in Ukrainian].