

УДК 342.9

**О. Ю. Дрозд***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ***ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Належна організація та ефективне функціонування державної служби, як й будь-якої іншої діяльності, залежить від рівня відповідного правового регулювання усєї сукупності відносин, що виникають у межах вказаної служби. Саме за допомогою злагодженої взаємодії усіх складових частин механізму правового регулювання державної служби (юридичні норми, правовідносини, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків та гарантій їх забезпечення) можливо досягти найефективнішого виконання службових завдань, які стоять перед певним державним органом, перед конкретним державним службовцем [1, с. 297]. У науково-правових колах сформувався практично єдине бачення щодо структурного наповнення механізму правового регулювання. Водночас у деяких випадках окремі елементи механізму правового регулювання можуть називатися по-різному або згадуватися в різному порядку та послідовності, що не впливає на їх сутність і місце в такому механізмі.

Дослідженню окремих елементів механізму правового регулювання проходження державної служби присвячували час у наукових дослідженнях В.Б. Авер'янов, М.Г. Александров, С.С. Алексеев, О.Т. Барабаш, П.А. Бущенко, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотін, В.С. Венедіктов, Г.С. Гончаров, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, П.І. Жигалкін, Р.А. Калюжний, Р.І. Кондратьєв, Л.І. Лазор, О.В. Лавриненко, І.П. Лаврінчук, К.Ю. Мельник та інших. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної у статті проблематики проведено не було.

Саме тому **метою статті** є розгляд окремих елементів правового регулювання проходження державної служби.

Першоосновою будь-якого механізму правового регулювання, в тому числі інституту проходження державної служби, виступає норма права (юридична норма). В юридичній енциклопедичній літературі норму права характеризують як формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється чи санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації [2, с. 189]. Водночас норма права відрізняється від інших соціальних норм

і норм природного права такими ознаками: це правило поведінки, яке регулює найбільш важливі суспільні відносини, на відміну від інших соціальних норм; це формально визначене правило поведінки, яке зафіксоване в нормативно-правовому акті за законами формальної логіки та граматики; це правило поведінки, яке встановлено або санкціоновано державою чи її окремими органами та має офіційний характер, на відміну від інших правил поведінки; є загальнообов'язковою для виконання всім населенням і посадовими особами державних органів; це правило поведінки формулюється у вигляді юридичних прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин; це правило поведінки, яке охороняється державною владою від порушень, а у випадку порушень держава застосовує юридичні санкції; це правило поведінки може змінюватися або скасовуватися тими державними органами, які його приймали, або вищестоящими органами [3, с. 9, 215–216]. Специфічне завдання норми права в механізмі правового регулювання полягає в тому, щоб: визначити коло осіб, на які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, при яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права й обов'язки учасників правовідносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [4, с. 10, 680–681].

Головна особливість дії норм права в механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби буде обумовлюватися співвідношенням у рамках такого механізму норм трудового й адміністративного права. Як зауважує Ю.Ю. Івчук під час аналізу теоретичних підходів до системи трудового права в умовах ринкової економіки, норма трудового права являє собою соціально обумовлене, спрямоване на регулювання трудових і тісно пов'язаних із ними відносин обов'язкове для виконання суб'єктами трудового права правило поведінки, яке схвалюється або встановлюється державою й у своїй реалізації забезпечується рівнем свідомості виконавців, організаційною та вихов-

ною роботою й можливістю застосування державного примусу в разі порушення його вимог [5, с. 126, 85]. У свою чергу, на думку авторського колективу підручника «Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс», адміністративно-правові норми – це формально-визначені, загальнообов'язкові встановлені чи ратифіковані державою правила, в яких через закріплення взаємних прав та обов'язків суб'єктів встановлюються вимоги до їх поведінки та взаємовідносин у сфері здійснення державного управління, місцевого самоврядування, а також внутрішньо організаційному рівні колективних суб'єктів, і забезпечується наявними в державі заходами та засобами впливу [6, с. 124, 96–97]. Варто підкреслити, що будь-яка норма права, яка регламентує специфіку реалізації певної функції уповноваженого суб'єкта, повинна бути закріплена на рівні відповідного нормативно-правового акта, тільки в такому випадку вона буде визнана чинною, тобто такою, якої необхідно дотримуватися [7, с. 125, 52]. Водночас нормативно-правові акти можна розглядати й як окремих елементів механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, оскільки саме завдяки їх виданню здійснюється правове регулювання даної сфери правових відносин.

Наступним елементом механізму правового регулювання проходження державної служби виступають правовідносини. Як зауважує С.Я. Фурса у своєму дослідженні, що присвячене аналізу теоретичних основ нотаріального процесу в Україні, правовідносини – це індивідуальний суспільний зв'язок, який виникає на основі норм права, змістом якого є суб'єктивні права й обов'язки й який забезпечується примусовою силою держави [8, с. 129, 48]. Правовідносини становлять собою необхідний елемент механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, важливу ступінь здійснення програм, закладених у нормах права [4, с. 10, 680]. Як наголошують у науково-правових колах, правовідносини – це рубіжна ланка, в якій право зникається (скріплюється) з об'єктом свого регулювання, той вузол, в який правові явища складним чином сплітаються з елементами соціальної сфери [9, с. 128, 4]. У механізмі правового регулювання правовідносини виконують такі функції: визначають конкретне коло осіб, на які поширюється дія норм права в даний момент; закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть додержуватися особи; служать умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності [4, с. 10, 682]. Зазначимо, що серед учених поширеною є позиція, що пра-

вовідносини не слід включати до механізму правового регулювання, оскільки вони виступають предметом такого регулювання [10, с. 130, 48]. Водночас, варто підтримати позицію, відповідно до якої правовідносини – це не абсолютна категорія, на яку впливають норми права. За допомогою норм права досягається певна поведінка суб'єктів правовідносин. Шляхом визначення прав та обов'язків, а також санкцій за неправомірні дії стимулюють законслухняний спосіб поведінки в тих чи інших правовідносинах [8, с. 129, 59–60]. А тому правовідносини можна з упевненістю розглядати як окремих структурний елемент механізму правового регулювання інституту проходження державної служби.

У контексті досліджуваного питання варто відмітити те, що правовідносини, будучи окремим структурним елементом механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, у свою чергу, мають власну структурну побудову. Структура правовідносин – це основні елементи правовідносин (суб'єкти) й доцільний спосіб зв'язку між ними з приводу соціального блага або забезпечення публічних і приватних інтересів на основі суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [4, с. 10, 508]. Традиційно правовідносини включають у свій склад такі елементи, як їхній суб'єктний склад (суб'єктів правовідносин); об'єкт правовідносин; зміст правовідносин; юридичний факт. Розглянемо детальніше вищевказані елементи в аспекті дії механізму правового регулювання інституту проходження державної служби. Так, у своїй науковій праці, що присвячена дослідженню поняття, особливостей і видів правоохоронних відносин, І.А. Сердюк зазначає, що суб'єкт правовідносин – це особа, потенційно здатна бути учасником правовідносин, у той час як учасник правовідносин – це реальний учасник даних правових відносин [11, с.131, 107]. Щодо наведеної позиції зауважимо, що ми не погоджуємося з нею, оскільки, на нашу думку, потенційним учасником правовідносин виступає суб'єкт права, а суб'єкт правовідносин є вже їх реальним учасником. Зокрема, ми підтримуємо позицію І.С. Окунева, який, досліджуючи загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права, наголошує на тому, що суб'єкт права – це лише потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, вже визнана суб'єктом права, але виступаюча в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а реального учасника процесу реалізації правосуб'єктності [12, с. 132, 8]. Отже, суб'єктом правовідносин у механізмі

правового регулювання інституту проходження державної служби слід вважати його реальним учасником, який наділений комплексом суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у цій сфері суспільного життя. Як свідчить аналіз положень Закону України «Про державну службу», одним з основних суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби виступає державний службовець. Відповідно до ч. 2 ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта, державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату коштом державного бюджету та виконує встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [13, с. 7].

З огляду на те, що правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби, врегульовані нормами трудового й адміністративного права, правовий статус державних службовців у таких правовідносинах буде мати свої особливості. Завдяки аналізу положень Закону України «Про державну службу», окрім вищенаведеного, серед суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби можна назвати таких: 1) суб'єкта призначення – державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади; 2) керівника державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі; 3) безпосереднього керівника – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець [13, с. 7]. Отже, основними суб'єктами правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби виступають державний службовець, суб'єкт призначення, керівник державної служби в державному органі та безпосередній керівник. Зазначимо, що залежно від специфіки вищенаведених правовідносин, правового статусу їх суб'єкта може набути чимала кількість осіб. Наприклад, приймаючи нормативно-правові акти, на основі яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, компетентна особа також бере участь у таких правовідносинах. Окрім цього, у рамках реалі-

зації контрольної функції в сфері проходження державної служби уповноважені на те особи також будуть брати участь у зазначених правовідносинах.

Наступною складовою правовідносин у механізмі правового регулювання інституту державної служби виступає їх об'єкт. У науково-правових колах об'єктом правовідносин традиційно визначають те, через що виникають та існують правовідносини [14, с. 133, 14]. Об'єкт розкриває соціальне призначення прав та обов'язків суб'єктів даного правовідношення [15, с. 136, 218; 13, с. 5, 94]. Отже, об'єктом правовідносин у досліджуваному механізмі власне й будуть виступати окремі аспекти проходження державної служби. Виконання юридичних обов'язків і реалізація суб'єктивних прав суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби буде спрямовано на врегулювання відповідних аспектів даного інституту за допомогою правових засобів або ж будуть спрямовані на підпорядкування вимогам, що висуваються до них. У свою чергу, згадані вище суб'єктивні права й юридичні обов'язки разом з юридичною відповідальністю будуть утворювати наступний елемент правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби – їх юридичний зміст.

Так, під час дослідження загально-теоретичних засад правового статусу суб'єкта права В.Ю. Уркевич юридичний зміст правовідносин розкриває як суб'єктивні юридичні права й обов'язки, що виражають те специфічне, що притаманне правовідносинам як особливій формі фактичних суспільних відносин [16, с. 134, 84]. Варто відзначити те, що зміст правовідносин має власну структуру, що являє собою спосіб взаємного зв'язку, який виникає на основі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності із приводу домагання чогось, тобто це юридичне взаємне положення суб'єктів, яке визначає, формує їх поведінку через кореспондуючи один одному права й обов'язки заради задоволення їх інтересів [4, с. 10, 508]. Отже, юридичний зміст правовідносин у системі механізму правового регулювання інституту проходження державної служби являє собою сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і відповідальності суб'єктів таких правовідносин.

Останнім структурним елементом правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби виступає юридичний факт. У науково-правових колах відмічають те, що юридичний факт є підставою виникнення, зміни та припинення правовідносин [4, с. 10, 508]. Зазначимо, що ми підтри-

муємо позицію, відповідно до якої, юридичні факти відіграють одну із найважливіших ролей у механізмі правового регулювання, зокрема, інституту проходження державної служби. Значення юридичних фактів у механізмі правового регулювання полягає в тому, що без останніх норма права не може проявити свою дію ззовні. Без юридичних фактів не можуть настати жодні правові наслідки [17, с. 139, 16]. Отже, саме завдяки виникненню певного юридичного факту в механізмі правового регулювання проходження державної служби виникають, розвиваються, видозмінюються та припиняють існувати правовідносини. Серед юридичних фактів у механізмі правового регулювання проходження державної служби, в якості прикладу можна назвати наступні: досягнення громадянином України повноліття як одна з умов його вступу на державну службу; здійснення державним службовцем правопорушення як підстава притягнення його до ретроспективної юридичної відповідальності; або ж навпаки сумлінне виконання державним службовцем своїх обов'язків як підстава застосування до нього заходів позитивної юридичної відповідальності тощо.

Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти наступних висновків. Під елементами механізму правового регулювання інституту проходження державної служби слід розуміти його структурні складові, що мають тісні взаємозв'язки, обумовлюють існування один одного, характеризують даний механізм як цілісне системне утворення, що функціонує задля досягнення наперед визначеної мети. Серед елементів досліджуваного механізму нами названо наступні: 1) норми трудового й адміністративного права; 2) правовідносини, які, у свою чергу, мають таке структурне наповнення – суб'єктний склад; об'єкт; юридичний зміст (сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а також юридичної відповідальності суб'єктів); юридичні факти (як основа їх виникнення).

### Література

1. Іншин М.І. Механізм правового регулювання державної служби / М.І. Іншин // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 297–301.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – Т. 4 : Н – П. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2002. – 720 с.
3. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради

України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене / О.Ф.Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.

5. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Ю.Ю. Івчук ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 175 с.

6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

7. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.

8. Фурса С.Я. Теоретичні основи нотаріального процесу в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.Я. Фурса ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 426 с.

9. Протасов В.Н. Правоотношение как система: Научное издание / В.Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 144с.

10. Лихова С.Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.Я. Лихова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 471 с.

11. Сердюк І.А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.А. Сердюк ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 200 с.

12. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.С. Окунев. – К. : Б.в., 2009. – 222 с.

13. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

14. Гура М.В. Цивільно-правова охорона інтернет-сайту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М.В. Гура ; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Х., 2006. – 222 с.

15. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.

16. Уркевич В.Ю. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.Ю. Уркевич. – Х., 2007. – 411 с.

17. Єрмоєнко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.В. Єрмоєнко. – Х., 1998. – 195 с.

### Анотація

**Дрозд О. Ю. Елементи механізму правового регулювання проходження державної служби. – Стаття.**

У статті, на основі наукових поглядів вчених, розглянуто окремі елементи механізму правового регулювання проходження державної служби. Надано авторське бачення щодо визначення поняття «елементу механізму правового регулювання проходження державної служби», під яким варто розуміти його структурні складові, що мають тісні взаємозв'язки, зумовлюють існування один одного, характеризують механізм як цілісне системне утворення, що функціонує задля досягнення наперед визначеної мети.

*Ключові слова:* елемент, механізм правового регулювання, проходження державної служби в Україні.

### Аннотация

**Дрозд О. Ю. Элементы механизма правового регулирования прохождения государственной службы. – Статья.**

В статье, на основании научных взглядов ученых, рассмотрены отдельные элементы механизма правового регулирования прохождения государственной службы. Предоставлено авторское видение определение по-

нятия «элемента механизма правового регулирования прохождения государственной службы», под которым следует понимать его структурные составляющие, имеющие тесные взаимосвязи, они обуславливают существование друг друга и характеризуют данный механизм как целостное системное образование, которое работает для достижения предустановленной цели.

*Ключевые слова:* элемент, механизм правового регулирования, прохождения государственной службы в Украине.

### Summary

**Drozd O. Y. The element of the mechanism of legal regulation of civil service. – Article.**

The article, based on scientific views of scientists examined some elements of the mechanism of regulation of civil service. Courtesy of the author's vision of the definition of "element of the mechanism of legal regulation of civil service", which should understand its structural components that have close relationships determine the existence of each other, describing the mechanism as a holistic education system that functions to achieve pre-defined goals.

*Key words:* element, mechanism of legal regulation of civil service in Ukraine.