

УДК 349.22

**М.І. ІНШИН**, докт. юрид. наук, проф., Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК СФЕРА РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА

*Ключові слова:* державна служба, трудове право, правове регулювання

Метою даної статті є з'ясування галузевої приналежності норм, на підставі яких слід здійснювати правове регулювання відносин, що виникають на державній службі. Задля досягнення означеної мети необхідним вбачається визначення правової природи відносин, які виникають у зв'язку зі вступом особи на державну службу; з'ясування меж регулювання адміністративного і трудового права; визначення тенденцій розвитку трудового права в аспекті правового регулювання праці державних службовців.

В основу роботи покладено праці таких науковців, як Н.Б. Болотіна, С.А. Іванов, І.М. Пахомов, В. Процевський, С.Д. Порошук та інших.

За умови активної роботи над Проектом Трудового кодексу України вирішення заявлених завдань є вкрай актуальним, оскільки і визначення поняття трудових правовідносин, і з'ясування сфери дії норм трудового права, і встановлення особливостей регулювання праці окремих категорій працівників неможливе без вирішення питання віднесення або виключення державних службовців з кола суб'єктів трудового права. Вирішення ж даного питання слугуватиме ключем для розв'язання ряду на сьогодні складних питань практики застосування норм законодавства про працю, коли регулювання діяльності державних службовців визначають виключною прерогативою адміністративного права, а розповсюдження на таких норм трудового права – недоліком правового регулювання сучасної державної служби [1, с. 13].

В рамках даного дослідження ми не ставимо завданням довести, що діяльність державних службовців знаходиться поза межами правового регулювання адміністративного права, що буде позбавлене логіки і підстав. Вважаємо, що включення державних службовців до переліку суб'єктів адміністративного права не викликає сумнівів, адже виконавча влада знаходить вияв у державному управлінні, державне управління реалізується через функціонування у кожній з його сфер спеціально з цією метою утворених державних органів, а діяльність кожного окремо взятого органу державного управління об'єктивується, проявляється в реальних умовах і конкретних життєвих обставинах, у діях його повноважних представників – державних службовців. «Особи-службовці є кадровим складом (або особовим складом, чи персоналом) органів державного управління. Будучи співробітниками державного органу, вони фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення... Отже, держава набуває реальності та сили завдяки персоналу, кадровому складу своїх органів, а завдання і функції держави стають за умови практичної реалізації завданнями і функціями контингенту державних службовців» [2, с. 139–140].

Вважаємо за необхідне довести, що обмежитися адміністративним правом для правового регулювання правовідносин, які виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, замало. Іншими словами, вважаємо, що визначення діяльності державних службовців як «служіння державі» не є приводом для формування позиції виключення цієї категорії працівників з кола суб'єктів трудового права і відповідно здійснення правового регулювання діяльності цієї категорії працівників на підставі норм тільки адміністративного права. Одразу акцентуємо увагу, що термін «працівники» ми вживаємо не випадково. Таким чи-

ном ми свідомо відносимо державних службовців до кола суб'єктів трудового права і визначаємо, що зі вступом на службу виникають трудові правовідносини, сторони яких набувають правових статусів «працівника» і «роботодавця», не зважаючи на специфіку останніх. З цього приводу Н.Б. Болотіна зазначає, що праця державних службовців суттєво відрізняється за своїм характером, складністю, відповідальністю, умовами праці тощо. Особливості настільки істотні, що це дає інколи привід для фахівців вважати, що трудове право на деякі категорії працівників не поширюється. Тим більше ситуація ускладнюється, коли у законодавстві відсутня чітка вказівка на те, що трудові відносини таких працівників виникають на підставі трудового договору (хоча б і з певними особливостями) і на таких працівників поширюється трудове законодавство [3, с.55]. Як бачимо, вчена дотримується позиції визначення державних службовців суб'єктами трудового права, праця яких має особливості. При цьому Н.Б. Болотіна наголошує на існуванні проблеми правового регулювання такої праці через відсутність в законодавстві України чіткого визначення відповідно нормам якої галузі джерел права повинно здійснюватися її регулювання.

На нашу думку, для виключення державних службовців з числа суб'єктів трудового права через специфіку здійснюваної ними діяльності (виконання особливих державних функцій) підстав немає. Здійснення державного управління є суттю функціонування державної служби. Погоджуючись з тим, що перше здійснюється державними службовцями на підставі норм адміністративного права, звернемо увагу на існування іншого роду правовідносин, які виникають зі вступом на службу до певного державного органу і які, на наш погляд, не можна віднести до адміністративних, ознакою яких завжди є наділення державою одного з суб'єктів владними повноваженнями щодо інших учасників [2, с.80].

Це означає, що з одного боку, вступ на державну службу передбачає наділення дер-

жавою особи владними повноваженнями. З іншого, такими по відношенню до особи, яка вступає на службу, державний орган не наділяється. Як вважає С.А. Іванова, необхідно відрізняти задачі і функції держави від трудової діяльності по вирішенню цих задач і виконанню цих функцій. «Служіння державі, про яке говорять адміністративісти, – за своєю суттю трудова діяльність, здійснювана на основі найму, де працівником є державний службовець, а наймачем – державний орган» [4, с.56].

Отже, правовідносин, які виникають зі вступом на службу, мають подвійний характер. Стосовно повноважень, якими наділяється особа зі вступом на службу для виконання функцій держави, – це безперечно владні повноваження. Стосовно відносин державного органу та особи, яка вступає на службу, то вони навряд носять державно-владний характер, що підтверджується співвіднесенням рис виникаючих в такому разі правовідносин з ознаками найманої праці, визначеними, прикладом, Н.Б. Болотіною. А саме, за визначенням вченої, відносини найманої праці мають наступні риси: 1) трудові відносини виникають на підставі угоди між працівником і роботодавцем; 2) це праця юридично несамостійна, а така, що протікає в рамках визначеного підприємства, установи, організації (юридичної особи) або в окремого громадянина (фізичної особи); 3) відбувається виконання роботи певного виду (трудової функції); 4) така праця здійснюється з підляганням трудовому розпорядку; 5) ця праця здійснюється не на основі власних коштів виробництва, а за рахунок коштів (капіталу) роботодавця; 6) вона здійснюється не на свій страх і підприємницький ризик, а шляхом виконання під час роботи вказівок та розпоряджень роботодавця або уповноваженого ним органу і за гарантовану оплату; 7) трудовий договір, як правило, укладається на невизначений строк і лише у випадках, передбачених законодавчими актами, – на визначений строк; 8) здійснення трудової діяльності переважно відбувається у колективі працівників (трудова колективі);

9) виконання протягом встановленого робочого часу певної міри праці (норм праці); 10) отримання від роботодавця у встановлені терміни винагороди за роботу, що виконується; 11) забезпечення роботодавцем гарантій у встановлених випадках, передбачених трудовим законодавством; 12) передбачається обов'язкова участь роботодавця у фінансуванні соціального страхування працівника [3, с.51–52].

Всі ці ознаки з певними особливостями притаманні відносинам, які виникають між державним органом і особою, яка вступає на службу. Про договірну природу таких відносин свідчить вільність волевиявлення сторін при вступі особи на службу та припиненні відповідних правовідносин. Так, не зважаючи на особливості працевлаштування, сторони не зобов'язані в силу якихось обставин вступати у правовідносини, як і у разі бажання припинити їх – мають можливість зробити це. А саме, при виникненні правовідносин роботодавець (агент держави) у разі наявності вакансії оголошує і проводить конкурс, що означає виявлення роботодавцем бажання прийняти на роботу працівника. Потенційний працівник, в свою чергу, самостійно за власним розсудом звертається до обраного роботодавця з наміром виконувати визначену трудову функцію (хоч і специфічну – здійснювати державне управління) в рамках певного трудового розпорядку за гарантовану оплату. Отже, особа, що вступає на службу, реалізує здатність до праці, хоча і бажає при цьому виконувати специфічну трудову функцію у специфічного роботодавця – держави (в особі певних державних органів).

У разі виникнення бажання працівника припинити правовідносини, відповідне право закріплено за державним службовцем. І хоча для останніх в силу специфіки їх трудової функції і роботодавця можуть встановлюватися особливості процедури припинення правовідносин, можливість припинення таких за бажанням сторін (включаючи, бажання працівника) вказує на відсутність владного характеру правовідносин.

Аргументом на користь означеної позиції є і притягнення державних службовців до дисциплінарної, а не адміністративної відповідальності у разі винного протиправного невиконання або неналежного виконання працівником трудової функції.

Таким чином, відносини особи (працівника) і державного органу (роботодавця), які виникають зі вступом першої на службу, слід визначити трудовими з відповідною необхідністю врегулювання таких на підставі норм законодавства про працю. На це вже неодноразово зверталася увага науковців. За визначенням О.Є. Пашерстника, те, що діяльність державних службовців проходить в умовах певного трудового розпорядку; розпорядження адміністрації є для них обов'язковими; порушення трудової дисципліни спричиняються до дисциплінарної відповідальності; праця відплачувана й сплачується за її кількістю і якістю; робочий час регулюється законом; державному службовцю забезпечене право на відпочинок, звільнити його можна лише на підставах, передбачених законодавством про працю тощо, вказує на трудову природу правовідносин, які виникають зі вступом особи на державну службу, і співіснують з правовідносинами іншої правової природи відносно населення, установ, організацій. Науковець доходить висновку, що відносини із зовнішнім середовищем є галуззю адміністративного права, а відносини в процесі праці – галуззю трудового права [5, с.123].

З цього приводу В. Процевський зазначає, що «державні службовці, як й інші працівники, застосовують свою здатність до праці. При застосуванні праці для іншого суб'єкта виникають трудові відносини; вони виникають і у державних службовців. Підставою їх виникнення є волевиявлення, яке отримує правове оформлення у трудовому договорі чи контракті; те ж відбувається і у державних службовців. Норми адміністративного права визначають структуру і компетенцію міністерств, відомств, їх управлінь, відділів, порядок діяльності різного роду підприємств, ор-

ганізацій. Але ж ці функції виконують конкретні люди – працівники, які перебувають з роботодавцем (в даному випадку органом держави) в трудових відносинах» [6, с.99]. На думку І.М. Пахомова, «слід погодитись з необхідністю поширення загальних норм трудового права на державних службовців, адже поступаючи на державну службу особа стає учасником не тільки державно-службових, але і трудових правовідносин» [7, с.71]. При цьому, як зазначає В.Процевський, норми адміністративного права регулюють сферу управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та посадових осіб. Норми ж трудового права як галузі єдиного права України регулюють відносини, які виникають між роботодавцями та працівниками. Сферу норм трудового права складають такі питання як: прийняття на роботу і звільнення з роботи, організація праці і її оплата, робочий час і час відпочинку, укладення колективного договору, соціальне страхування тощо [6, с.99].

Однак, в законодавство відповідні зміни внесені не були. Хоча не можна заперечувати, що така позиція щодо визначення правової природи правовідносин державної служби позитивно позначиться на рівні соціальної захищеності відповідної категорії працівників, про що стверджує В.Процевський, який визначає останній «у сфері трудового права практично вищим», маючи на увазі не рівень оплати праці, не соціальні пільги державних службовців, а саме соціальну захищеність у випадку порушення прав працівників. Трудове право О.І.Процевський визначає галуззю права України, основною і головною функцією якої є соціальний захист прав працівників, які застосовують свою здатність до праці з метою створення матеріальних та духовних благ для всього суспільства і народу [6, с.97]. На думку С.А.Іванова, це обумовлено тим, що саме трудове право «за своїм призначенням покликане захищати працівника, тоді коли адміністративне – державу. Трудове право здатне скоріше реагувати на інтереси і потре-

би працівників, оскільки воно ближче інших галузей знаходиться до робочих мас і в силу цього більше інших схильне до їх впливу, що прямо чи опосередковано позначається на трудовправовому положенні службовців. Не буде великою помилкою сказати, що надбання службовцями важливих прав стало можливим в силу того, що вони знаходяться у сфері дії трудового права» [4, с.58]. Тому зрозумілим є занепокоєння В.Воловика, що «визнання адміністративно-правової природи праці державних службовців негативно позначиться на їх становищі як суб'єктів трудових правовідносин», оскільки спроба звуження сфери дії трудового права у випадку своєї законодавчої реалізації посилить неоднорідність галузевого регулювання відносин, створить реальну перспективу позбавлення значної кількості працівників встановлених трудовим правом гарантій їх захисту від можливого свавілля роботодавця [8, с.63].

Більше того, на сьогодні мова йде не стільки про необхідність поширення регуляторних властивостей трудового права на державних службовців як специфічної категорії працівників, особливості здійснення трудової діяльності яких відбиваються у нормах трудового права в якості не тільки ряду привілеїв, але і в існуванні обмежень та заборон, а про тенденцію стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників, серед яких і державні службовці. Як зазначає Н.Б.Болотіна, «у цілому спостерігається процес зближення правового статусу державних службовців з правовим режимом щодо звичайних працівників, зокрема в питаннях надання гарантій відносно зайнятості, норми робочого часу, часу відпочинку, матеріальної відповідальності, соціальних гарантій, пов'язаних з материнством. Щодо таких працівників не може застосовуватись примусове переведення без їх згоди на іншу роботу (посаду), або переведення на нижчу посаду як дисциплінарне стягнення. Оплата праці таких працівників регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, разом з тим стосовно них збе-



рігають свою дію загальні положення та принципи трудового законодавства щодо оплати праці» [3, с.61].

Щодо цієї тенденції С.А. Іванов вказує на те, що в Англії та у Франції, приміром, допускається укладення державними службовцями колективних договорів у Франції, а також в Італії, Канаді, Швеції, Греції та деяких інших країнах дозволені страйки державних службовців. І хоча таких країн, необхідно визнати, небагато, надання державним службовцям права на страйк свідчить про те, наскільки далеко зайшло стирання різниці в трудових правах робітників та службовців. Таким чином, на Заході йде процес стирання різниці у правовому статусі різних категорій працівників [4, с.57]. Отже, доходимо висновку, що на сьогодні слід не тільки визнати відносини, які виникають зі вступом на державну службу, двома за своєю правовою природою (трудовими у разі характеристики відносин державного органу і особи, що вступила на службу, і адміністративними для характеристики відносин особи, що вступила на службу, і об'єктів управління), але і прямо закріпити на законодавчому рівні правило регулювання трудової діяльності державних службовців нормами законодавства про працю, для чого слід не тільки надати офіційне визначення трудових правовідносин (в Кодексі законів про працю та у перспективі – у Трудовому кодексі України), віднести працю державних службовців до сфери дії Кодексу законів про працю України з можливістю встановлення особливостей правового регулювання, але і визначити, яким чином ці особливості повинні встановлюватися задля відповідності тенденції стирання розбіжностей, але дотримання принципу диференціації норм трудового права, застосування якої до державних службовців неминуче, оскільки обумовлене специфікою трудової функції таких працівників і специфікою роботодавця – держави в особі її органів.

Пропонуємо переглянути обмеження і заборони стосовно трудових прав державних

службовців з наданням аргументації в сучасним умовам існуванню кожної з них, що надасть змогу втілити в законодавстві України тенденцію стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників і одночасно визначить перспективи розвитку трудового права в аспекті правового регулювання державної служби. Прикладом, заборону участі працівників ОВС України у страйках С.Д. Порошук визначає «не зовсім обґрунтованою, адже ст.44 Конституції проголошує, що ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Спроба забезпечити «вірність» силових структур державі нехтуванням конституційним правом особи, на жаль, є типовим для «системи», що не забезпечує повного примата права навіть на законодавчому рівні» [9, с.96].

Таким чином, вважаємо за необхідне віднести працю державних службовців до сфери дії норм трудового законодавства з можливістю встановлення обґрунтованих особливостей правового статусу цієї категорії працівників як суб'єктів трудового права.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк В. Б. Державна служба: проблеми функціонування в Україні та досвід зарубіжних країн (порівняльний аналіз) / В. Б. Антонюк // Юриспруденція. Теорія і практика. – № 11 (37). – 2007. – С. 7–14.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – 725 с.
4. Іванов С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 53–61.
5. Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе / А. Е. Пашерстник // Вопросы советского административного права. – М., 1949.

6. Процевський В. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми / В. Процевський // Право України. – 2004. – № 12. – С. 96–101.

7. Пахомов В. І. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / В. І. Пахомов. – К. : Вид-во Київськ. держ. ун-ту, 1971. – 71 с.

8. Воловик В. Про трудовий статус державних службовців / В. Воловик // Право України. – 1997. – № 1. – С. 63.

9. Порошук С. Д. Загальні основи теорії соціально-правового захисту співробітників міліції : монографія / С. Д. Порошук. – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. – 134 с.

*Иншин М. І. Державна служба як сфера регулювання трудового права / М. І. Иншин // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 303–308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11imirtp.pdf>*

Досліджено правову природу відносин, які виникають у зв'язку зі вступом особи на державну службу. З'ясовано ознаки відносин, які виникають між державним органом і особою, яка вступає на службу. Визначено можливості правового регулювання таких відносин відповідно нормам трудового права з одночасним визначення державних службовців суб'єктами останнього.

\*\*\*

*Иншин Н.И. Государственная служба как сфера регуляции трудового права*

Исследована правовая природа отношений, которые возникают в связи со вступлением лица на государственную службу. Выявлены признаки отношений, которые возникают между государственным органом и лицом, которое вступает на службу. Определены возможности правовой регуляции таких отношений соответственно нормам трудового права с одновременным определением государственных служащих субъектами последнего.

\*\*\*

*Inshin N.I. Government Service as Sphere of Adjusting of Labour Law*

Legal nature of relations which arise up in connection with the entry of person on government service is investigational. Found out signs of relations, which arise up between a public organ people which enter on service. Possibilities of the legal adjusting of such relations are certain according to the norms of labour right with simultaneous determination state office workers by subjects last.