

УДК 349.2

**К. Ю. Мельник**

### **ДО ПРОБЛЕМИ СФЕРИ ДІЇ ТРУДОВОГО ПРАВА**

*Розглянуто наукові підходи до визначення сфери дії трудового права. Окреслюються межі трудового права відносно інших галузей права, зокрема адміністративного та цивільного права. Визначається галузева належність відносин із проходження служби у державних органах.*

Проблема сфери дії трудового права є однією із найбільш важливих та дискусійних проблем науки трудового права. Її важливість обумовлена передусім тим, що наявність власної сфери дії свідчить про самостійність галузі права та відокремлює її від суміжних галузей. Існування різноманітних точок зору щодо цього питання пов'язано здебільшого з відносною молодістю трудового права порівняно з іншими галузями права, постійними змінами трудового законодавства та свідчить про наявність різних наукових шкіл.

Дослідженням проблем сфери дії трудового права займалися такі видатні вчені-трудовики, як М. Г. Александров, В. С. Андреев, Б. К. Бегічев, К. М. Варшавський, І. С. Войтинський, Д. М. Генкін, А. Я. Гінцбург, К. П. Горшенін, В. М. Догадов, С. О. Иванов, П. Д. Камінська, М. П. Карпушин, Р. З. Лівшиць, Ю. П. Орловський, А. Ю. Пашерстник, О. С. Пашков, О. І. Процевський, О. В. Смирнов та ін. Незважаючи на численні праці, присвячені даній проблематиці, серед вчених донині немає одностайного розуміння кола відносин та осіб, на яких поширюється дія трудового права. Також дискусійним є питання щодо тенденцій розвитку трудового законодавства. Виходячи з наведеного метою статті є визначення загальних підходів до розмежування трудового права та інших галузей права, зокрема адміністративного та цивільного права, а також вироблення пропозицій стосовно тенденцій розвитку трудового законодавства.

Проблематику сфери дії трудового права одним із перших дослідив І. С. Войтинський у главі III «Сфера дії трудового права» книги «Трудове право СРСР» (1925 р.) [1, с. 121–151]. У зазначеній главі вчений оперує категорією «предметна сфера дії трудового права», ототожнюючи її з предметною сферою дії Кодексу законів про працю (КЗпП) та усіх загальних постанов про працю, що розвивають та доповнюють КЗпП, та зосереджує увагу на дії зазначених актів за колом осіб.

Сьогодні автори окремих підручників із трудового права поряд з параграфом, що висвітлює питання предмета трудового права, розміщують параграф, присвячений сфері дії трудового права. Так, В. М. Толкунова у курсі лекцій «Трудове право» (2002 р.) сферою дії трудового права називає обрис межі поширення трудового законодавства, його дії. А зміст параграфу, присвяченого сфері дії трудового права, містить висвітлення дії норм трудового права у просторі та за колом осіб [2, с. 18–20]. Те ж саме можна сказати і про підручник «Трудове право Росії» (2005 р.) за авторством В. І. Миронова [3, с. 25–28].

Вважаю, що не зовсім правильно сферу дії трудового права зводити до дії його норм у просторі та за колом осіб, як це роблять В. І. Миронов та В. М. Толкунова, оскільки семантика слів, які утворюють словесну конструкцію «сфера дії трудового права», свідчить про інше смислове навантаження цієї категорії. Так, Сучасний словник іншомовних слів вказує на грецьке походження слова «сфера» (від грец. *sphaire* – «куля») та надає такі його визначення: 1) поверхня кулі; сукупність точок, рівновіддалених від центральної точки; 2) межі поширення чого-небудь; 3) коло осіб, об'єднаних спільністю соціального становища або занять [4, с. 654]. У теорії права під дією права розуміють його властивість (здатність) у певному середовищі впливати на особистість, спільноти людей і внаслідок цього забезпечувати відповідно до своїх цілей, принципів і розпоряджень правомірний характер людської діяльності і вчинків [5, с. 75]. В. І. Гойман розрізняє рівні дії права і сфери дії права. На думку вченого, рівні характеризують проникнення права «вглиб» правової дійсності (у правову свідомість і поведінку), сфери характеризують його поширення «вшир». Сфери вказують на ті ділянки соціальної діяльності, що охоплені правом, тобто піддані правовому впливу [5, с. 78]. Діяльність людей, вказував В. М. Кудрявцев, є основним змістом суспільних відносин [6, с. 58]. С. М. Братусь зазначав: «діяльність не можна протиставляти відносинам: відносини виявляються в поведінці учасників, у їх діяльності» [7, с. 123].

На підставі вищезазначеного сфера дії трудового права передусім вказує на ту область суспільних відносин, які охоплюються цією галуззю права. Іншою не менш важливою складовою сфери дії трудового права є категорії осіб, на яких поширюється дія норм трудового права.

З огляду на те, що трудове право на певному етапі історичного розвитку людства виокремилася з цивільного права, найбільш гострі дискусії щодо сфери дії трудового права та взагалі його самостійності ведуть представники саме цих галузей юридичної науки. Так, відомий цивіліст М. М. Агарков ще у 1940 р.

вказував на те, що трудові відносини належать до цивільного права, а радянське соціалістичне трудове право є частиною радянського соціалістичного цивільного права [8, с. 56]. Сьогодні ці ідеї підтримують окремі представники цивілістичної науки, серед яких Р. А. Майданик, який зазначає, що в міру переходу до ринкової економіки робоча сила все більше набуває товарного характеру. При цьому поступово зникає межа між цивільним і трудовим правом, збільшується число цивільно-правових елементів, які використовуються при регулюванні трудових відносин, що свідчить про тенденції до повернення трудових відносин у їх первозданне лоно цивільного права [9, с. 112]. Іншу крайню позицію займав сучасник М. М. Агаркова – видатний цивіліст Д. М. Генкін, який зауважував, що до предмета радянського трудового права повинна бути віднесена уся галузь правовідносин, основним змістом яких є праця. Тому необхідно провести перегляд низки інститутів, які відносять до цивільного права, а по суті вони є трудовими правовідносинами і тому підлягають включенню в трудове право. З цією метою необхідно зупинитися на договорі підряду (замовлення), який виконується окремим громадянином, договорі доручення і на питаннях авторського і винахідницького права [10, с. 60]. Такої ж думки був і відомий вчений-трудолик О. С. Пашков, який висловлювався за віднесення до сфери дії трудового законодавства усіх угод про працю, які передбачають виконання робіт незалежно від їх строку і форми оплати, у тому числі цивільно-правових договорів підряду і доручення [11, с. 80].

Уявляється, що в подальшому ми все ж таки прийдемо до того, що регулювання відносин, основним змістом яких є праця, буде здійснюватися трудовим законодавством. Таку впевненість уселяє, зокрема, міжнародна нормотворча робота. Так, у проектах Конвенції та Рекомендації МОП про працю на умовах підряду, що розглядалися на 85-й і 86-й сесіях МОП у 1997 р. і 1998 р., передбачалося поширити на підрядних працівників норми трудового законодавства, зокрема норми, що стосуються права на організацію і на ведення колективних переговорів; дискримінації в галузі праці і занять; мінімального віку прийняття на роботу; тривалості робочого часу та інших умов праці; захисту материнства; компенсацій підрядним працівникам у випадку виробничої травми або професійного захворювання, що є наслідком виконання роботи з підряду.

Доволі гострою, починаючи з 30-х років ХХ ст., була дискусія щодо доцільності закріплення відносин членів колгоспів та кооперативних промислових артілей з приводу застосування праці за сферою трудового права. Низка видатних вчених-трудоликів (М. Г. Александров, В. С. Андреев, К. П. Горшенін),

закріплювала ці відносини за сферою дії колгоспного права. Сьогодні проект Трудового кодексу України містить главу, яка регламентує особливості трудових відносин членів виробничих кооперативів та фермерських господарств.

З огляду на певну близькість предметів правового регулювання спірні питання виникали між представниками науки трудового та адміністративного права. Так, вчений-адміністративіст С. С. Студенікін наприкінці 50-х років ХХ ст. запропонував концепцію широкого розуміння предмета адміністративного права. Вчений зазначав, що радянське соціалістичне адміністративне право регулює ті суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності [12, с. 35]. С. С. Студенікін вважав процес регулювання трудових відносин сферою трудового права. Науковець відзначав, що керівник будь-якої організації наділений певними правами і обов'язками у сфері організації праці, наймання і звільнення, застосування заходів заохочення і стягнення тощо. Адміністрація здійснює покладені на неї завдання в порядку державного управління, і її повноваження є предметом радянського адміністративного права [13, с. 41]. Водночас незадовго до цього у підручнику «Радянське адміністративне право» (1945 р.) С. С. Студенікін писав: «Трудові відносини виникають і між адміністрацією підприємства або установи і громадянами. Керівник будь-якого державного органу наділяється правами і обов'язками у сфері наймання і звільнення працівників, організації праці, застосування заходів заохочення і стягнення» [14, с. 41].

Концепція широкого розуміння предмета адміністративного права знайшла своїх прихильників і в подальшому. Так, Ю. М. Козлов вказував на те, що в усіх випадках встановлення повноважень осіб адміністрації із керівництва трудовим процесом діють норми радянського адміністративного права. На це необхідно зважати, характеризуючи, наприклад, порядок здійснення нагляду за охороною праці, повноваження адміністрації з прийняття на роботу, звільнення, заохочення і застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Усі подібні відносини безпосередньо складаються у сфері організації трудового процесу, тобто в управлінській сфері [15, с. 53–54].

Як відомо, будь-яка колективна діяльність людей неможлива без організації та управління. У зв'язку з цим ще К. Маркс зауважував: «Будь-яка безпосередньо суспільна або спільна праця, яка здійснюється в порівняно великому масштабі, потребує більшого або меншого ступеня управління, що встановлює погодженість між індивідуальними роботами і виконує загальні функції, які виникають з руху усього виробничого організму на

відміну від руху його самостійних органів. Окремий скрипаль сам керує собою, оркестр має потребу в диригенті» [16, с. 342]. При цьому К. Маркс підкреслював, що функція управління випливає із самої природи спільного процесу праці [16, с. 344]. Отже, відносини з приводу управління трудовим процесом становлять необхідну ланку організації колективної праці.

Нині трудо-правова природа відносин з управління персоналом та організації роботи підлеглих керівництвом підприємства не підлягає сумніву. Так, усі повноваження керівника підприємства з управління працею підлеглих йому працівників регламентуються нормами трудового законодавства. Це визнають і сучасні вчені-адміністративісти, зокрема Д. М. Бахрах вказує на те, що управлінську діяльність адміністрації підприємств, установ стосовно їх працівників регулює трудове право [17, с. 3].

Однак наразі ще залишаються дискусійними питання щодо сфери дії трудового та адміністративного права. Передусім із приводу віднесення сукупності правових норм про службу в органах державної влади до тієї або іншої галузі права. Причому закріплення даних відносин за цариною адміністративного права вважають доцільним не тільки вчені-адміністративісти, а й окремі спеціалісти з трудового права. Так, Д. М. Бахрах поділяє предмет адміністративного права на дві частини: «1. Внутріапаратні відносини. Відповідні юридичні норми закріплюють систему органів виконавчої влади, організацію служби в них, компетенцію органів і службовців, їхні взаємовідносини, форми і методи внутріапаратної роботи в державних органах. Сюди ж можна віднести відносини органів виконавчої влади з підлеглими їм організаціями, а також відносини адміністрацій організацій, діяльність яких регулюється адміністративним правом (військові частини, вищі навчальні заклади й ін.), з їх службовцями, учнями тощо. 2. Взаємовідносини адміністративної влади з підприємствами, установами, організаціями будь-яких організаційно-правових форм, із громадянами» [17, с. 3]. Відомий представник сучасної науки трудового права С. П. Маврін вказує на те, що трудове право не повинне займатися експансією усіх своїх прийомів правового регулювання на сферу так званих «службових» відносин. Не слід забувати і про те, що державна служба фактично виключає індивідуальне і колективне договірне регулювання службових відносин, і ця обставина породжує серйозні відмінності в правовому становищі традиційних для трудового права суб'єктів. Так, у даних відносинах фактично відсутня традиційна для трудового права фігура роботодавця. Замість нього є агент держави (орган, установа й ін.), що має суворо окреслене коло повноважень і фіксовані відповідним бюджетом фінансові можливості [18, с. 59].

На мій погляд, за своєю сутністю служба в органах державної влади (окрім строкової військової) є несамотійною, найманою працею, яка традиційно розглядається як критерій предмета трудового права. Так, службі у зазначених органах притаманні всі ознаки найманої праці. По-перше, вступ на службу до державного органу є результатом вільного використання громадянами права на працю. По-друге, громадяни України при прийнятті на службу до певних державних органів (наприклад, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України) укладають контракт, який є особливим видом трудового договору. По-третє, службі у державних органах притаманний несамотійний характер, оскільки вступ на службу має своїм наслідком підпорядкування службовця владі роботодавця.

Крім цього, в Законі України «Про державну службу» законодавець застосує терміни «праця» та «робота» нарівні з терміном «служба». Так, відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу», регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України. А ч. 1 ст. 25 Закону встановлює, що основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу. Таким чином, можна дійти висновку про те, що національний законодавець використовує вищезазначені терміни як синоніми.

Слід також відзначити, що відносини, які виникають між службовцями, з одного боку, і державними органами – з іншого, щодо проходження служби, є трудовими відносинами. Так, відносинам у сфері проходження служби притаманні всі загальні ознаки, характерні для трудових правовідносин. Це триваючий (безперервний) характер, особистий характер, оплатний характер, характер влади і підпорядкування або авторитарний характер, а також включення службовця у штатний розклад органу.

Особливостями трудових правовідносин службовців державних органів є більший ступінь участі держави в їх регулюванні, ніж у регулюванні трудових відносин інших категорій працюючих; наявність обмежень і заборон, пов'язаних із проходженням служби; існування додаткових гарантій здійснення індивідуального обов'язків; обмежена можливість застосування індивідуального договірного регулювання цих трудових відносин.

Поступово до розуміння трудо-правової природи відносин з приводу проходження державної служби приходять і національний законодавець. Так, у Верховній Раді України на розгляді перебуває проект Трудового кодексу України, який у ст. 6 передбачає норми такого змісту: «Законами України можуть встановлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, дипломатичні працівники та інші). Відносини, пов'язані з проходженням служби в органах внутрішніх справ, податкової міліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, пожежній охороні, регулюються трудовим законодавством, якщо інше не передбачено спеціальними законами».

Зазначені норми слід розглядати як перший крок на шляху поширення загального трудового законодавства та зокрема майбутнього Трудового кодексу України на всіх службовців органів державної влади.

**Список літератури:** 1. Войтинский И. С. Трудовое право СССР / И. С. Войтинский. – М. ; Л. : Госиздат, 1925. – 364 с. 2. Толкунова В. Н. Трудовое право : курс лекцій / В. Н. Толкунова. – М. : ТК Велби, 2002. – 320 с. 3. Миронов В. И. Трудовое право России : учебник / В. И. Миронов. – М. : Журнал «Управление персоналом», 2005. – 1152 с. 4. Сучасний словник іншомовних слів / уклад. О. І. Скопненко та Т. В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. 5. Общая теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с. 6. Кудрявцев В. Н. Право и поведение / В. Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 192 с. 7. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 198 с. 8. Агарков М. М. Предмет и система советского гражданского права / М. М. Агарков // Советское государство и право. – 1940. – № 8–9. – С. 52–72. 9. Майданик Р. Цивільне і трудове право: відмежування суміжних відносин / Р. Майданик // Судоустрій і судочинство в Україні. – 2007. – № 4. – С. 105–112. 10. Генкин Д. М. Предмет и система советского трудового права / Д. М. Генкин // Советское государство и право. – 1940. – № 2. – С. 55–71. 11. Пашков А. С. Проект нового Трудового кодекса / А. С. Пашков // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 76–85. 12. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1950. – 404 с. 13. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М.–Л. : АН СССР, 1949. 14. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. – 148 с. 15. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Моск. ун-т, 1967. – 160 с. 16. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Изд. 2-е. – Т. 23. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1960. – 907 с. 17. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : ВЕК, 1999. – 353 с. 18. Проблемы, концепции и разработки нового трудового кодекса РФ // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 57–67.

*Надійшла до редколегії 09.06.2011*

*Рассмотрены научные подходы к определению сферы действия трудового права. Обозначаются границы трудового права относительно других отраслей права, в частности административного и гражданского права. Определяется отраслевая принадлежность отношений по прохождению службы в государственных органах.*

*New scientific approaches of the of the employment law activity sphere determination are observed. The borders of the employment law concerning other branches of law are specified, specifically administrative and civil law. Special belonging of the relations concerning the origin of the service in state authority is determined.*

УДК 349.41

**Т. В. Лісова**

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ПРИ ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ**

*Проаналізовано окремі питання землеустрою при формуванні адміністративно-територіальних утворень. Всебічно обґрунтовується необхідність як вдосконалення як чинних нормативно-правових актів, так і розробки та прийняття нових у зазначеній сфері.*

Чинний Земельний кодекс України [1] присвятив установленню і зміні меж адміністративно-територіальних утворень окремий розділ, що є новелою земельного законодавства й підкреслює вагомість зазначених правових положень в умовах реформування земельних відносин. Відповідно до «Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» формування раціональних меж і земельно-кадастрова організація територій населених пунктів є одним із завдань реалізації цієї реформи [2]. На момент прийняття вказаного нормативно-правового акта проблема встановлення меж населених пунктів залишається надзвичайно складною. Так, за даними директора Департаменту землеустрою та земель сільськогосподарського призначення в Україні налічується 20805 населених пунктів, з яких станом на 1 липня 2010 р. встановлено межі в 16675 з них, що становить 56 % від їх загальної кількості [3]. Зараз ситуація залишається майже незмінною.

Крім того, чинний Земельний кодекс України закріпив положення щодо встановлення меж адміністративно-територіальних утворень у порядку й відповідно до закону, який, до речі, досі не прийнято. Що ж до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР ще 12 березня 1981 р. № 1654-Х [4], то воно