

Список використаних джерел

1. Бортник Р. Реінтеграція Донбасса: міжнародний досвід і моделі для України. URL: <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa>.
2. Гусейнов Г. Опыт разрешения этносепаратистских противостояний в Европе и его возможное применение в урегулировании армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта. *Кавказ и Глобализация*. 2007. № 1 (5). С. 6–15.
3. Колтунович А. Восстановление Донбасса: проблемы и приоритеты развития. URL: <http://vybor.ua/article/economika/vosstanovlenie-donbassa-problemy-i-prioritety-razvitiya.html>.
4. Колтунович А. Реінтеграція Донбасса. URL: <http://vybor.ua/article/economika/reintegratsiya-donbassa.html>.
5. Музаффарли Н., Исмаилов Э. К вопросу о восстановлении постконфликтных территорий. *Кавказ и Глобализация*. 2009. № 3 (2-3). С. 7–28
6. Тука Г. Б. Начинать реінтеграцію Донбасса нужно уже сейчас. URL: http://censor.net.ua/news/389684/nachinat_reintegratsiyu_donbassa_nujno_uzhe_seyichas_tuka.
7. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. Т. 1. Зведений звіт. URL: www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf.

Надійшла до редакції 21.03.2017 р.

УДК 349

ДІЯ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Величко Л. Ю.,

*к.ю.н., доц., завідувач кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Статтю присвячено питанню сфери дії трудового законодавства на регламентування праці державних службовців. Автор, дослідивши позиції науковців, законодавче забезпечення та судову практику за темою дослідження, дійшов висновку, що відносини у сфері праці державних службовців входять до сфери дії трудового права, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед стосовно службових функцій державних службовців та їх відповідальності.

Ключові слова: сфера дії трудового права, право на працю, трудові правовідносини, державна служба, державні службовці.

Velichko L. Yu.,

*PhD in Legal Sciences, Head of the Chair of Law and European Integration, KRI NAPA,
Kharkiv*

EFFECTS OF LABOR LAW AT THE REGULATION OF PUBLIC SERVANTS

The article is devoted to the question of the scope of labour law to regulate the work of civil servants. The author examined the positions of scientists, legislative provision and the jurisprudence on the subject, came to the conclusion that the relations in the sphere of work of civil servants are in the scope of labor law, but given the nature of their work, duties assigned to them, first of all, in respect of the official functions of public officials and their responsibility.

Key words: scope of labour law, labour law, labour relations, public service, public servants.

Постановка проблеми. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання державним службовцями завдань і функцій держави. Державним службовцем може бути громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної

влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Ці особливості обумовлюють специфіку реалізації права на працю: встановлення додаткових вимог при прийнятті на державну службу стосовно стану здоров'я, ділових, особистих і моральних якостей кандидатів, віку, освітнього рівня; певного ряду обмежень і заборон, пов'язаних із проходженням державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Усе частіше в науковій юридичній літературі з'являються твердження про застосування законодавства про працю не лише до суб'єктів трудового права, але й до інших категорій осіб, які отримали статус "подібних до найманих працівників". Тому, як справедливо зазначає О. Ярошенко, нині спостерігається включення до числа суб'єктів трудового права осіб, які раніше або взагалі не вважалися суб'єктами трудового права, або їх відносили до них із великими вилученнями та пересторогами. У зв'язку з цим назріла нагальна необхідність чіткого визначення в трудовому законодавстві України кола суб'єктів, на яких поширюються норми трудового права [1, с. 65]. Окремі спроби дослідити ці питання зроблені такими науковцями, як М. Александров, О. Барабаш, М. Бару, Г. Гончарова, В. Жернаков, М. Іншин, А. Лушніков, М. Лушніков, О. Пашков, О. Процевський, С. Прилишко, Г. Скачкова, В. Смирнов, А. Сироватська, А. Таль, О. Ярошенко та ін.

Мета статті. Незважаючи на те, що особливості правового статусу державних службовців досліджувалися низкою вчених, усе ж й досі залишається невирішеною проблема щодо дії трудового законодавства на відносини у сфері праці держслужбовців, що вимагає подальшого вивчення цієї проблеми та пошуку найкращих шляхів для її вирішення.

Виклад основного матеріалу. Законом України "Про державну службу" від 10.12.2015 р. № 889-VIII [2] встановлено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, що не врегульовані цим Законом (ч. 3 ст. 5). Це положення ще більше загострює дискусію, яка точиться тривалий час з приводу того, якою галуззю права впорядковуються службово-трудові відносини, що виникають між державними службовцями та державними органами, установами й організаціями. Нормами Закону України "Про державну службу" від 16. 12. 1993 р. № 3723-XII [3] встановлювалося, що трудові відносини державних службовців регулюються КЗпП України, з урахуванням передбачених у цьому законі особливостей. Іншими словами, положення Закону 1993 р. забезпечували диференціацію правового регулювання трудових відносин державних службовців порівняно з іншими категоріями найманих працівників, тоді як встановлений у Законі України "Про державну службу" 2015 р. [2] підхід відокремлює його положення від законодавства про працю без урахування того, що відповідні положення вказаного Закону за своєю галузевою належністю є частиною законодавства про працю. Адже між державним службовцем і державним органом, в якому він проходить державну службу, виникають трудові відносини, в яких держслужбовець є працівником, з яким укладається трудовий договір, а державний орган – роботодавцем. Крім того, запровадження вказаного підходу суттєво знижує рівень захисту трудових прав державних службовців.

Хибність відокремлення положень цього Закону, що регулюють працю державних службовців, від законодавства про працю виявляється ще й у тому, що жоден аспект праці держслужбовців у ньому не врегульовано так повно, як у законодавстві про працю. Приміром, у разі припинення держав-

ної служби у зв'язку зі скороченням чисельності або штату чи реорганізації органу державної влади положень, які визначають обов'язок персонального попередження про таке звільнення й обов'язок урахування переважного права на залишення на роботі, в Законі бракує. У такому випадку будуть застосовуватися норми КЗпП України.

Вищий адміністративний суд України у висловленій правовій позиції теж наполягає на субсидіарному застосуванні КЗпП України. Зокрема, зауважує, що під час вирішення спорів щодо звільнення державних службовців пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі. Тому, якщо у спеціальному законі не передбачено або прямо заборонено застосування норм трудового законодавства, то особа може бути звільнена виключно з підстав передбачених цими законами. В той же час низка спеціальних законів (приміром, Закон України «Про державну службу» та ін.) передбачають можливість поширення на службові відносини трудового законодавства. У зв'язку з цим судам необхідно виходити з того, що підстави припинення служби у такому випадку діляться на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України, та спеціальні, передбачені відповідними спеціальними законами України [4].

Як бачимо, як законодавець, так і судові органи єдині у тому, що пріоритетними при регулюванні правовідносин державних службовців у сфері праці є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі. Проте вирішальним при визначенні сфери дії трудового законодавства на правове регулювання відносин державних службовців під час реалізації їх права на працю, має бути те, що, незважаючи на специфіку трудової функції державного службовця, яка полягає у виконанні завдань і функцій держави, все ж службовець підлягає господарській владі суб'єкта призначення, організаційно підпорядкований йому щодо місця виконання роботи, режиму роботи, конкретного її змісту та обсягу, а, отже, ці відносини за своєю природою є трудо-правовими.

Разом із цим у Законі України «Про державну службу» [2] є й такі положення, які «виводять» трудові правовідносини державних службовців з-під сфери дії трудового права. Приміром, ст. 80 Закону встановлює, що держава має право зворотної вимоги до державного службовця за шкоду, умисно спричинену його незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю. Нормами Закону регламентується повне відшкодування шкоди, а обмежена відповідальність не згадується. Оскільки за умови неврегульованості відносин у сфері праці державних службовців Законом допускається субсидіарне застосування норм трудового права, то цілком логічно було б скористатися положеннями КЗпП України з цього питання. Втім, незважаючи на те, що Глава 3 аналізованого Закону називається «Матеріальна відповідальність державних службовців», зі змісту стає зрозумілим, що фактично йдеться про майнову відповідальність. Остання є цивільстичною категорією, а розмір і порядок майнової відповідальності визначено Цивільним кодексом України від 16.01.2003 р. № 435-УІ.

Варто підтримати думку М. Іншина, що трудові відносини державних службовців належать до сфери дії трудового права України. У той же час ці відносини є предметом регулювання різних галузей права – адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального та ін. Відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру, що відображається на

суб'єктному складі. Як носії владних повноважень, вони можуть бути суб'єктом трудових і державно-управлінських відносин, що залежить від сфери реалізації означених повноважень. Це, у свою чергу, зумовлює комплексний характер правового статусу зазначеної категорії працівників, який інтегрує в собі адміністративно-правовий і трудо-правовий статуси. Правове ж регулювання останнього становить собою типовий випадок взаємодії норм різних галузей права у певній сфері діяльності [5, с. 140].

На думку вчених-адміністративістів, однією з ознак, яка вирізняє працю державних службовців та вказує на приналежність держслужбовців до суб'єктів адміністративного права, є особлива сфера дії – державно-службові відносини, тобто відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, а також відносини, що характеризуються особливими публічними правами та обов'язками, якими наділені державні службовці. Не можемо підтримати вказану думку, оскільки суспільні відносини щодо застосування праці державного службовця містять усі ознаки трудових. Державному службовцеві протистоїть держава в особі роботодавця. Чиновник виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим на рівні локальному, так і держави.

Перелічені відмітні риси, на переконання А. Слюсаря, свідчать про те, що відносини, які виникають у зв'язку з працею державного службовця, не входять до сфери дії адміністративного права України. Принципово важливим є положення ст. 3 КЗпП України, яка закріпила, що законодавство про працю регламентує трудові відносини працівників усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, виду діяльності й галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичною особою. Із цього випливає, що будь-який громадянин, маючи статус працівника (безвідносно, робітник він чи службовець), підпадає під сферу дії трудового права [6, с. 78–79]. Л. Чіканова також справедливо стверджує, що відносини, які виникають під час реалізації прав та обов'язків державного службовця у конкретному держоргані є службово-трудовами. Тобто ці відносини за своєю природою є трудовими і повинні регулюватися нормами трудового права з особливостями, встановленими законодавством про державну службу [7, с. 10].

Справедливо зазначав О. Процевський, у сучасних умовах розвитку суспільства об'єктивно досягти «стерилізації» однієї галузі права від другої і вважати її виключно приватною практично неможливо. Віднесення трудового права до приватного права є умовним для зручності сприйняття особливостей трудових правовідносин і врахування потреб людини [8, с. 152–153]. Тому варто підтримати фахівців, які переконують, що в умовах глобалізації поглиблюється зближення, проникнення приватного у публічну сферу суспільних відносин, а публічного – в приватну, іншими словами, конвергенція приватного і публічного права. У процесі конвергенції приватне і публічне право не розчиняються один в одному, не утворюють нового правового феномену, а зберігають свою юридичну сутність, галузеві специфічні особливості і системні ознаки, які знаходять відображення в структурних елементах відповідних методів правового регулювання. Тому як приватноправовий, так і публічно-правовий методи регулювання виконують двоєдину соціальну функцію трудового права, яка полягає у забезпеченні рівноваги інтересів, що відображають вимоги особистої свободи (приватні інтереси) та інтересів, що відображають загальне благо (публічний інтерес) [9, с. 161].

Висновок. За результатами проведеного теоретичного аналізу можемо стверджувати, що відносини у сфері праці державних службовців входять до

сфери дії трудового права. Державний службовець виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим як на рівні локальному, так і державному. При використанні праці держслужбовців виникають трудові відносини, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед, стосовно службових функцій державних службовців та їх відповідальності. Реалізуючи свої повноваження, державний службовець так чи інакше зачіпає як публічні, так і приватні інтереси.

Список використаних джерел

1. Ярошенко О. М. Сфера дії трудового права України. *Нове законодавство України та питання його застосування*: тези доп. та наук. повідомл. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 26-27 груд. 2003 р.). – Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2004. С. 63–65.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
4. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10.
5. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 452 с.
6. Слюсар А. М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 336 с.
7. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006. 45 с.
8. Процевський О. І. Методологічні засади трудового права: монографія. Харків: ХНАДУ, 2014. 260 с.
9. Луценко О. Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців України. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 159–165.

Надійшла до редколегії 30.03.2017 р.

УДК 327

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Балуца І. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено діяльність міжнародних неурядових організацій в умовах глобалізації; розглянуто основні ознаки та функції міжнародних неурядових організацій; проаналізовано основні елементи правотворчої діяльності міжнародних неурядових організацій; розглянуто інформаційну взаємодію міжнародних неурядових організацій з громадянським суспільством та іншими суб'єктами міжнародних політичних відносин; виокремлено роль міжнародних неурядових організацій в міжнародних відносинах в умовах глобальних суспільних трансформацій.

Ключові слова: неурядові організації (НУО), міжнародні неурядові організації (МНУО), міжнародні відносини, глобалізація, громадянське суспільство, внутрішня та зовнішня політика держави.

© Балуца І. В., 2017