

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2019-37-1-103-110>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Тютюнник В. К., Котова Л. В.

LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS IN THE CIVIL SERVICE: THEORY AND PRACTICE ISSUES

Tyutyunnik V.K., Kotova L.V.

У статті досліджено норми діючого законодавства України з питань правового регулювання трудових відносин державних службовців. Проаналізовано різницю застосування норм трудового та адміністративного законодавства України під час врегулювання праці державних службовців. Досліджено окремі положення Закону України «Про державну службу» від 01.05.2016 № 889-VIII. Висвітлено думки вчених-правників щодо дискусійного питання правового регулювання трудових відносин державних службовців України.

Ключові слова: трудові відносини, державних службовець, державна служба, правове регулювання праці, правовий статус, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Серед завдань, які передбачається вирішити в процесі проведеної в країні адміністративної реформи, особливе місце займає реформування державної служби. Метою реформування є кардинальне підвищення ефективності державної служби в інтересах розвитку громадянського суспільства, зміцнення держави, створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, культурних, національних та інших особливостей.

Досягнення поставленої мети забезпечується цілим комплексом організаційних, фінансових та правових заходів. Серед них чималу роль відіграє правове регулювання трудових відносин, пов'язаних з проходженням державної служби. Вдосконалення законодавства, що

регламентує службові відносини державних службовців, безпосередньо пов'язане з виконанням завдання кардинального підвищення ефективності державної служби. Законодавство про державну службу націлено на створення стимулів до сумлінного та ініціативного виконання службових обов'язків, встановлення винагороди за працю тощо. Ці фактори, в свою чергу, безпосередньо впливають на результати професійної діяльності державних службовців, а отже, і на здійснення відповідним державним органом покладених на нього функцій. Цим, насамперед, обумовлена актуальність теми дослідження. Відносини з використання праці державних службовців на сьогодні регулюється як трудовим, так і, певною мірою, адміністративним правом. Але так як

державні службовці належать до числа найманих працівників, то відсутність єдиної нормативної основи регулювання праці призводить до певної неузгодженості норм трудового та адміністративного права.

Значна кількість трудових і пов'язаних з ними правовідносин, що виникають в процесі виконання державними службовцями функцій державної служби, утворюють певну єдність, відносно самостійну систему трудових правовідносин.

Стан дослідження. Дослідженням питання правового регулювання трудових відносин державних службовців займалися вчені-правники, а саме В. Авер'янов, Л. Величко, А. Гришковець, М. Іншин, О. Кисельова, М. Клемпарський, О. Коваленко, А. Лушніков, М. Лушнікова, А. Ноздрачов, П. Пилипенко, С. Прилипко, О. Процевський, Л. Таль, Ю. Тулупова, Л. Чіканова, О. Ярошенко тощо. Однак, незважаючи на поширений інтерес правознавців до проблем правової регламентації трудових відносин на державній службі, в сучасній науці трудового права спостерігається недостатнє її опрацювання, має місце суперечність правових позицій та поява нових нормативно-правових актів, які регламентують цю сферу, що й зумовило вибір теми даного наукового дослідження.

Саме тому **метою даної статті** є обґрунтування необхідності вдосконалення правового регулювання трудових відносин на державній службі та з'ясування і доведення необхідності розмежування застосування норм трудового та адміністративного законодавства України при регламентації праці державних службовців шляхом аналізу наукових поглядів щодо зазначених питань та правових норм, що регулюють трудові та пов'язані з ними відносини.

Виклад основного матеріалу. В ході дискусії вчених про шляхи розвитку та

вдосконалення законодавства про державну службу було виявлено дві основні і принципово різні позиції.

Перша висувається і обґрунтовується фахівцями в області трудового права. Суть її в тому, що відносини державних службовців, що виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її виконанням і припиненням, – це не що інше, як трудові відносини. Тому, кажучи про вдосконалення правового регулювання цих відносин, необхідно, застосовуючи до державних службовців загальні норми трудового законодавства, в спеціальному законі передбачити для них особливості правового регулювання, виходячи зі специфіки здійснюваної ними службової діяльності [1, с. 57].

Такий підхід відповідає частині 3 статті 5 Закону України «Про державну службу», де зазначається, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом», а також Конвенції МОП про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 р. № 151, яка розглядає державних службовців як найманих працівників [2].

Друга позиція висувається і обґрунтовується деякими вченими в галузі адміністративного права. В основу цієї позиції покладено такі ідеї і судження. Державна служба як публічно-правовий інститут має являти собою цілісну систему, засновану на служінні державі в цілому, а не окремому державному органу. Державно-службові відносини в реальному житті виступають виключно як державні та адміністративні правовідносини, відносини служби і підпорядкування державних службовців виключно державі [3; 4].

Для реалізації цих ідей, вважають прихильники цієї точки зору, слід змінити сам метод регулювання відносин у сфері

державної служби – максимально відмовитися від диспозитивного методу на користь імперативного [5, с. 24].

Необхідно поступово відходити від існуючого положення, коли державні службовці фактично розглядаються як звичайні наймані працівники, які мають лише особливості правового статусу. Традиційно фахівці у галузі адміністративного права вважають інститут державної служби виключно предметом адміністративного права [6, с. 184].

Так, В. Авер'янов до предмета адміністративного права включає п'ять груп суспільних відносин, однією з яких є група відносин, що формуються в процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [7, с. 71].

Треба відзначити, що на відміну від «трудовиків», серед вчених в галузі адміністративного права немає одностайності з цього питання. Багато з них не поділяють вищезазначеної позиції і солідарні швидше з фахівцями в сфері трудового права, що певною мірою свідчить про недостатність вивчення сфери правового регулювання трудових відносин державних службовців.

Аналіз аргументів, висловлених на користь регулювання службових відносин виключно нормами адміністративного права, показав, що, коли робиться спроба обґрунтувати висловлені ідеї з позицій теорії права або чинного законодавства, в тому числі трудового, спостерігається явне протиріччя в судженнях, неправильне або неточне тлумачення відповідних правових норм. Зупинимося лише на одній з таких позицій, а саме: державно-службові відносини в реальному житті виступають

виключно як державні та адміністративні правовідносини, а тому не можуть регулюватися нормами трудового права. Чим же обґрунтовується дана позиція?

А. Ноздрачов відзначає: «Трудове законодавство як галузь приватного права не відповідає базовим умовам субсидіарного застосування по відношенню до державних службовців. Визначення вступу на державну службу по типу відносин найманих службовців неприпустимо, тому що відповідний державний орган і призначена особа не створюють і не мали наміру створювати приватноправові відносини. У цих відносинах не застосовується фактичні трудові правовідносини, тому що відносини в публічно-правовій сфері виникають на основі акту суб'єкта публічного права (в даному випадку – про призначення на посаду), а не приватного договору (в даному випадку – найму на роботу). Призначення на посаду визначається законом. ... Договір під час вступу на державну службу, звичайно, існує. Але його суть вичерпується згодою громадянина вступити на службу і суб'єкта публічного права – прийняти його. З призначенням державного службовця на посаду договір взагалі не має ніякого значення, оскільки він зобов'язаний повністю виконувати організаційні вимоги відповідного суб'єкта публічного права» [8, с. 185].

З приводу даного висловлювання слід зауважити, що трудове право не відноситься в чистому вигляді до приватного права. Природа трудових відносин передбачає їх регулювання як приватноправовими нормами (що проявляється в формальній рівності сторін трудового договору і свободи праці), так і на підставі публічно-правових норм (що проявляється, зокрема, в підпорядкуванні працівника трудовому розпорядку, розпорядженням і вказівкам роботодавця тощо). Публічно-правові засади проявляються і в захисті працівника

правовими нормами, що гарантують йому відповідний рівень умов праці. Ця обставина є загальновизнаною в науці не тільки трудового, а й інших галузей права [9, с. 65-66].

Наявність в правовому статусі державних службовців приватноправових і публічно-правових елементів підтверджує органічну єдність трудових відносин і службових відносин на державній службі. Яка б роль не відводилася договору, його наявність вже сама по собі привносить у відносини приватноправовий елемент, що не є властивим адміністративному праву (як праву публічному). Справедливо зазначають вчені-цивілісти, зокрема, М. Брагінський і В. Вітрянський, що наявність між сторонами відносин влади – підпорядкування взагалі виключає можливість застосування договору як такого. Договір може існувати тільки між суб'єктами, які в даному конкретному випадку займають рівне становище. При цьому автори підкреслюють, що індивідуальна свобода, яка складає основу свободи договорів, відносна. Беручи відповідне рішення, громадяни та юридичні особи повинні керуватися на цей рахунок законами, які, в свою чергу, виступають обмежувачем свободи договорів [10, с. 18].

Аналогічна позиція висловлена і в літературі з адміністративного права, де, зокрема, говориться, що адміністративне право регулює такі суспільні відносини, в рамках яких в принципі виключено юридичну рівність їх учасників [11].

Відповідно до змін у Законі України «Про державну службу» вводиться можливість проходження державної служби за контрактом. Громадянин, вступаючи на державну службу, виступає саме вільним і рівним суб'єктом по відношенню до іншої сторони. Угодою сторін визначається посада, на яку він вступає, і деякі інші умови. Що стосується обмежень, встановлених законом, то вони відносяться як до державного службовця, так і до іншої сторони публічних

відносин – роботодавця. Наприклад, без згоди службовця не можуть бути змінені умови, передбачені контрактом, зокрема, він не може бути переведений на іншу посаду тощо.

Щодо акту призначення на посаду як підстави виникнення службових відносин, наявність якого розглядається як доказ виникнення у державних службовців саме адміністративних правовідносин, треба відзначити наступне. Акт призначення на посаду сам по собі не є підставою для виникнення службових відносин. Обґрунтовуючи публічно-правовий характер службових відносин з посиланням на акт призначення на посаду, деякі автори іноді неправомірно змішують два різних поняття, передбачених Кодексом законів про працю України і Законом України «Про державну службу».

Наприклад, А. Гришковець вказує, що відносини на державній службі імперативні. Ці відносини виникають між громадянином і державою тільки після видання уповноваженим органом локального правового акта встановленої форми: зазвичай це наказ або розпорядження. Що стосується державної служби, такий локальний правовий акт – це не просто акт, що оформляє вступ на державну службу, а деяка «технічна деталь». Є підстави вважати, пише він, що наказ або інший такого роду локальний правовий акт – це юридичний факт, відповідним чином оформлений у правову форму волевиявлення публічної влади. Таким чином, для отримання правового статусу державного службовця необхідно видання правового акта, яким особу буде призначено на посаду. Тільки після його видання виникають службові правовідносини [5, с. 25].

Міркуючи таким чином, автор розглядає акт про призначення на посаду та наказ про зарахування на службу (на роботу) як рівнозначні правові акти. Разом з тим це

зовсім не так. Акт про призначення на посаду – це адміністративний акт, що видається уповноваженим органом. Він лише елемент складної юридичної дії, що є підставою виникнення службових правовідносин. Наказ ж про зарахування на посаду – це внутрішній правовий акт державного органу, який оформляє вступ на роботу (службу). На відміну від акту про призначення на посаду, наказ видається на підставі і відповідно до договору (контракту).

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [2].

Отже, державні службовці виконують не трудову функцію, а функцію держави. Саме реалізація державними службовцями функцій держави, вважає А. Гришковець, зумовлює їх публічно-правовий статус. Вступаючи на державну службу, вони реалізують не своє право на працю або право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, а право на рівний доступ до державної служби, зазначають автори. А це є самостійна форма реалізації конституційного права громадянина України на участь в управлінні державою [5, с. 25].

На нашу думку, державні органи для реалізації покладених на них державних функцій приймають на роботу (наймають) громадян, які мають професійну освіту, що відповідає діяльності державного органу. При цьому державний службовець наділяється певним колом службових обов'язків відповідно до займані ним посади, тобто фактично виконує в цьому органі відповідну трудову функцію, яку можна визначити як роботу за певною спеціальністю, кваліфікацією чи посадою.

На підставі вищезазначеного, вважаємо, що принципової відмінності між трудовою діяльністю працівника і професійною

діяльністю державного службовця не існує. Має місце певна специфіка, яка полягає в тому, що трудова діяльність державного службовця органічно пов'язана з реалізацією функцій держави. І тільки сукупність окремих трудових функцій державних службовців того чи іншого державного органу може розглядатися як діяльність з реалізації відповідної функції держави. Визначаючи ж статус державного службовця, закон встановлює права і обов'язки відповідно до індивідуального суб'єкта – громадянина, котрий вступив на державну службу. Владні рішення, обов'язкові для невизначеного кола осіб, приймає не кожен окремий державний службовець від свого імені, а керівник державного органу від імені відповідного державного органу.

Представники науки адміністративного права визнають, що поняття «трудова діяльність» і «професійна діяльність», за допомогою якої визначається державна служба, не мають принципового розходження. Так, наприклад, Г. Атаманчук пише, що державна служба розкривається за допомогою поняття «професійна діяльність», яка носить трудовий характер. Якщо державну службу не могли описати інакше, ніж через професійну діяльність, то її варто було хоча б відмежувати від таких близьких їй видів професійної діяльності, як наукова, юридична, громадська тощо [4, с. 163].

У зв'язку з цим слід зауважити, що відсутність в законі відмежування професійної діяльності на державній службі від інших видів професійної діяльності не є упущенням законодавця. Таке відмежування в принципі неможливо, оскільки будь-яка професійна діяльність за своїм змістом є працею, тобто доцільною, усвідомленою і вольовою людською діяльністю. Саме слово «професія» означає трудову діяльність (заняття) людини, що володіє комплексом спеціальних теоретичних знань і практичних навичок, набутих в результаті підготовки,

досвіду роботи. Тому вступ на державну службу – спосіб реалізації громадянином своїх професійних здібностей.

Висновки. Таким чином, робимо висновок, що у науці трудового права вважається загально визнаним, що особи, які займають державні посади, мають подвійний галузевий статус. З одного боку, вступаючи на державну службу, вони виступають як звичайні громадяни, які вступили в трудові правовідносини (які виконують певну трудову функцію за винагороду). З іншого боку, вони діють як агенти публічної влади і, в силу цього, приймають рішення, які мають владний характер. Відповідно статус державного службовця як працівника визначається нормами трудового права, а його статус як агента публічної влади – адміністративним правом. Тобто врегулювати працю державних службовців можливо за допомогою норм як трудового, так і адміністративного права. Але відносини на державній службі по своїй природі є трудовими, і тому мають пріоритетно регулюватися нормами трудового права з урахуванням специфіки даного виду професійної діяльності, встановленої спеціальним законом про державну службу.

Література:

1. Иванов С. А. Трудовое право переходного периода / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 53-61.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Стариков Ю. Н. Служебное право / Ю.Н. Стариков – М., 1996. – С. 2-58.
4. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук – М., 2003. – С. 162-164.
5. Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере

государственной службы / А. А. Гришковец // Государство и право. – 2002. – С. 24-25.

6. Чавикіна Т. І. Державна служба: трудовий аспект / Т. І. Чавикіна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2016. – № 2 (73). – С. 183-188.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.

8. Ноздрачев А. Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации / А. Ф. Ноздрачев // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. – М., 2003. – С. 184-186.

9. Белых В. С. О соотношении частного и публичного права в правовом регулировании общественных отношений / В. С. Белых // Цивилистические записки: Межвузовский сборник научных трудов. – Екатеринбург. – С. 65–66.

10. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М., 1997. – 462 с.

11. Административное право. Учебник [Електронний ресурс] / Под ред. Л. Л. Попова. – М., 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://uristinfo.net/adminpravo/65-ll-popov-administrativnoe-pravo.html>.

12. Кодекс законів про працю України: Кодекс від 10.12.1972 № 322-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

References

1. Yvanov S. A. Trudovoe pravo perekhodnoho peryoda / S. A. Yvanov // Hosudarstvo y pravo. – 1994. – № 4. – S. 53-61.
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [Elektronnyi resurs] // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu do resursu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Starylov Yu. N. Sluzhebnoe pravo / Yu. N. Starylov. – M., 1996. – S. 2-58.

4. Atamanchuk H. V. Sushchnost hosudarstvennoi sluzhby: ystoryia, teoryia, zakon, praktyka / H. V. Atamanchuk – M., 2003. – S. 162–164.

5. Hryshkovets A. A. Problemy sootnosheniya norm admynystratyvnoho y trudovoho prava pry rehulyrovanyu otnosheni v sfere hosudarstvennoi sluzhby / A. A. Hryshkovets // Hosudarstvo y pravo. – 2002. – S. 24-25.

6. Chavykina T. I. Derzhavna sluzhba: trudovyi aspekt / T. I. Chavykina // Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav. – 2016. – № 2 (73). – S. 183–188.

7. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs : pidruchnyk : u 2-kh t. / [red. kol.: V. B. Averianov (holova)]. – Kyiv : Yuryd. dumka, 2004. – T. 1 : Zahalna chastyna. – 584 s.

8. Nozdrachev A. F. Ot kontseptsyy reformyrovaniya hosudarstvennoi sluzhby k novym ydeiam pravovoho rehulyrovaniya hosudarstvenno-sluzhebnykh otnosheni v Rossyiskoi Federatsyy / A. F. Nozdrachev // Modernyzatsiya ekonomiky Rossyy: ytohy y perspektyvy. – M., 2003. – S. 184-186.

9. Belykh V. S. O sootnoshenyu chastnoho y publychnoho prava v pravovom rehulyrovanyu obshchestvennykh otnosheni / V. S. Belykh // Tsyvyllystycheskye zapysky: Mezhvuzovskiy sbornyk nauchnykh trudov. – Ekaterynburh. – S. 65–66.

10. Brahynskiy M. Y. Dohovornoe pravo / M. Y. Brahynskiy, V. V. Vytrianskiy. – M., 1997. – 462 s.

11. Admynystratyvnoe pravo. Uchebnyk [Elektronnyi resurs] / Pod red. L. L. Popova. - M., 2002. – Rezhym dostupu do resursu: <http://uristinfo.net/adminpravo/65-ll-popov-administrativnoe-pravo.html>.

12. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy: Kodeks vid 10.12.1972 № 322-VIII [Elektronnyi resurs] // Ofitsiyniy sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu do resursu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

Тютюнник В.К., Котова Л.В. Правовое регулирование трудовых отношений на государственной службе: проблемы теории и практики. - Статья.

В статье исследованы нормы действующего законодательства Украины по

вопросам правового регулирования трудовых отношений государственных служащих. Проанализирована разница применения норм трудового и административного законодательства Украины во время урегулирования труда государственных служащих. Исследованы отдельные положения Закона Украины «О государственной службе» от 01.05.2016 № 889-VIII. Указаны мнения ученых-юристов касательно дискуссионного вопроса правового регулирования трудовых отношений государственных служащих Украины.

Ключевые слова: *трудовые отношения, государственных служащих, государственная служба, правовое регулирование труда, правовой статус административная реформа.*

Tyutyunnik V.K., Kotova L.V. Legal regulation of labor relations in the civil service: theory and practice issues. — Article.

The article is devoted to the study of legal regulation problems of labor relations of civil servants and differences in the application of labor and administrative legislation of Ukraine in the regulation of work of civil servants. The norms of the current Ukrainian legislation on the issues of legal regulation of social and labor relations of civil servants are studied in the article. The difference of application of labor and administrative norms of Ukraine in the regulation of labor of civil servants is analyzed. Separate articles of the Law of Ukraine «On Civil Service» from 01.05.2016 № 889-VIII are under examination. The views of legal scholars on the discussion of the legal regulation of social and labor relations of civil servants of Ukraine are covered. It is stated in the article that there is no fundamental difference between the work activity of an employee and the professional activity of a civil servant. There is a certain peculiarity that the employment of a civil servant is involved (related) to the implementation of the state functions. And only a set of individual job functions of civil servants in a state body can be considered as an activity for the implementation of the relevant state function. During the analysis it is proved that people holding civil positions have dual branch status. On the one hand, when entering the civil service, they act as ordinary citizens who have entered into employment relationships (perform a certain job function for remuneration). On the other hand, they act as agents

of public authority and, as a result, make decisions that are imperious. Accordingly, the status of a civil servant as an employee is determined by the rules of labor law, and his status as an agent of public authority is administrative law. According to the conclusion, in regulation of work of civil servants the areas of both labor and administrative law are initial. But civil service relationships are inherently labor relations and therefore are closely linked to the labor law system, although the nature of the relationship is gradually changing. We can see, as a result of the gradual separation of the set of legal rules regulating the work of civil servants in the labor law system, certain peculiarities emerged. But in general, these relationships should be regulated by labor law, taking into account the specific nature of this type of professional activity, established by a special law on public service.

Keywords: *social and labor relations, civil servant, civil service, legal regulation of labor, administrative reform.*

Авторська довідка:

Тютюнник Вікторія Костянтинівна, головний спеціаліст відділу зовнішніх зносин управління зовнішніх зносин, промоції та інноваційного розвитку Департаменту міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської обласної державної адміністрації.

Котова Любов Вячеславна, к.ю.н., доцент, доцент кафедри правознавства юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Стаття надійшла до редакції 23 вересня 2019 р.