

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 34.047

*О. М. Куракін**кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ТРУДОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Процеси реформування, що відбуваються сьогодні в нашій країні, торкаються різних сторін державного життя, в тому числі і такої специфічної її сфери, як державна служба. Тому у період становлення демократичної, правової держави, реформування трудового законодавства та законодавства про державну службу, особливого юридичного значення набуває правова регламентація порядку прийому громадян на роботу до органів державної служби й виникнення трудових правовідносин. У зв'язку з цим, перш за все, потребує з'ясування питання, до якої галузі права належить регулювання відносин, що виникають під час реалізації права громадян на державну службу України.

В юридичній науці питання про галузеву приналежність правовідносин державної служби вирішується досить неоднозначно, мають місце часом абсолютно протилежні погляди серед вчених. Значний вплив на визначення правової природи правовідносин державної служби здійснюють норми адміністративного права, оскільки державні службовці є суб'єктами управлінських правовідносин, а державна служба розглядається як один з інститутів цієї галузі права. Проте, громадяни України, вступаючи на державну службу, реалізують своє право на працю, набувають правового статусу працівника відповідного органу державної служби, який визначається нормами трудового законодавства, а правова природа правовідносин, що виникли, є трудовою.

Так, у правовій думці радянських часів правовідносини державної служби традиційно розглядалися як предмет адміністративного права, державна служба була одним з його центральних інститутів. Правовідносини, що складаються між службовцем і державою та які безпосередньо пов'язані з реалізацією державного управління економічними й соціальними процесами, називали державно-службовими. Відповідно вказаної позиції, теорія адміністративного права поділяє державно-службові правовідносини на три основні групи:

1. правовідносини, що виникають в процесі організації державної служби (у зв'язку з підготовкою, підбором та розстановкою кадрів, просування по службі тощо);

2. управлінські, так звані «зовнішні» правовідносини, які складаються при здійсненні розпорядчої, організаційної діяльності та застосування засобів адміністративного примусу;

3. правовідносини в сфері внутрішньої організації державної служби (в процесі діяльності працівника в межах державного органу чи організації, де він займає посаду, в процесі організації робочого часу та часу відпочинку, дисципліни, оплати праці тощо).

Проте, якщо перші дві групи правовідносин дійсно доцільно віднести до сфери адміністративного права, то третю групу, для якої характерна внутрішня організація трудового процесу, на нашу думку, слід розглядати як предмет трудового права. Суть служби, як і інших видів соціальної діяльності, розкривається в процесі праці, де складаються правовідносини двоякого роду. Це – службові правовідносини між службовцем та об'єктом впливу. Але у зв'язку із службовою діяльністю виникають і правовідносини іншого виду: службовця з іншими особами за місцем його служби. Дана обставина має суттєве значення для розмежування сфер правового регулювання між адміністративним і трудовим правом. Так, дійсно одним із найактуальніших питань в аспекті розмежування сфер адміністративного та трудового права є специфіка трудових правовідносин з державними службовцями, відповідь на яке вимагає диференційованого підходу щодо дослідження їх теоретичних засад.

Також слід зауважити, що державна служба, як суспільне явище, досліджувалась науковцями дещо в інших напрямках: у якості однієї із сторін державної організації та як вид трудової діяльності. Таку точку зору відстоював В.А. Воробйов, який характеризував ці напрями у формі суспільних процесів, у яких протікає державна служба. Перший з них – процес формування державності

– висвітлює «політичний аспект» розвитку державної служби. «Соціальний аспект» відображає інший напрямок у висвітленні сутності державної служби, як результату суспільного розподілу праці. [2, с. 4] Аналізуючи сьогодні ці положення вченого можна зробити висновок, що першоджерелом формування й становлення державної служби став Закон України «Про державну службу» від 1993 р., наукова концепція якого ґрунтується на розумінні державної служби як винятково важливого інституту, де державними службовцями не тільки реалізується право на працю, а й забезпечується ефективна робота апарату державної служби, функціонування економіки, науки, охорони здоров'я тощо. Сьогодні, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», державна служба в Україні – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на ту обставину, що вперше в науковій юридичній літературі питання про правову природу правовідносин державної служби було порушено в роботах вчених-правників – представника науки трудового права О.Є. Пашерстника та фахівця в галузі адміністративного права С.С. Студенікіна.

Так, хоча С.С. Студенікін формально визнавав, що державно-службові правовідносини є трудовими правовідносинами особливого виду, однак, як свідчить його аргументація, ці правовідносини не мають до предмету трудового права жодного відношення.

Приміром, С.С. Студенікін пише, що особливість державно-службових правовідносин полягає в тому, що вони:

- безпосередньо пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів (ця діяльність здійснюється через державних службовців);
- виникають між особою і державою в цілому, на основі чого ця особа наділяється правом діяти від імені держави та застосовувати заходи державного примусу;
- визначають особливий, відмінний від звичайного (за трудовим законодавством), порядок підбору та призначення на посаду, особливий порядок атестації, проходження служби, службової відповідальності.

Не дивно, що С.С. Студенікін правовідносини, які ним аналізуються, відносить до предмету адміністративного права. І хоча при цьому визнавалось, що державний службовець наділений трудовими правами, закріпленими у трудовому законодавстві, цей факт, на думку С.С. Студенікіна, на зміну юридичної природи адміністративно-правових відносин не впливає.

Аргументовану позицію з цього спірного питання ми знаходимо в роботах представників науки трудового права. Вони вважають, що дер-

жавна служба представляє собою два види правовідносин: перший – це правовідносини службовця до працедавця, а другий – правовідносини щодо населення, установ, організацій (зовнішня сфера). Правовідносини першого виду – це трудові правовідносини. А правовідносини другого виду знаходяться поза сферою трудових правовідносин і не регулюються нормами трудового права, а є управлінськими. Але в поняття трудового процесу державного службовця входять обов'язки, наприклад, по підготовці та прийняттю управлінських рішень (постанов), і, зрозуміло, що виконання таких обов'язків не може регламентуватись нормами трудового права. З іншого боку, така управлінська діяльність здійснюється в рамках робочого дня, що впливає з трудового законодавства.

Також слід вказати на те, що О.Є. Пашерстником були розроблені досить чіткі критерії розмежування трудових та адміністративних правовідносин державної служби. Заслугує на увагу й підхід вченого щодо визначення особливостей, специфіки цих правовідносин.

Так, до предмету трудового права О.Є. Пашерстник відносить: виникнення та припинення трудових правовідносин; свобода волевиявлення сторін при укладенні трудового договору; визначення розміру оплати праці на підставі трудового договору та чинного законодавства; реалізації прав на об'єднання у профспілки та порядок вирішення колективних конфліктів; забезпечення охорони праці та соціального захисту.

Що ж стосується норм адміністративного права, то ними регламентується: розробка організаційної структури державних органів, включаючи процедуру їх створення (за винятком питань, які відносяться до компетенції конституційного чи цивільного права); розмежування компетенції між державними органами, а також всередині цих органів (встановлення посад); прийняття управлінських рішень; встановлення відповідальності державних органів та посадових осіб перед громадянами та організаціями за правомірність реалізації їх повноважень і виконання обов'язків.

Як бачимо, позиція О.Є. Пашерстника є досить чітко визначеною. Так, в якості висновку вчений зазначав, що «поступаючи на державну службу трудящі вступають у правовідносини, котрі регулюються нормами трудового права, бо діяльність державних службовців проходить в умовах певного трудового розпорядку; розпорядження адміністрації є для них обов'язковими; порушення трудової дисципліни спричиняються до дисциплінарної відповідальності; праця оплачувана 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» [7, с. 123].

Додаткові докази на користь вищенаведеної точки зору наводить також А.С. Пашков, аналізуючи співвідношення трудових та адміністративних правовідносин: «Виникаючи у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави, адміністративні правовідносини носять владний характер і можуть здійснюватися методом односторонніх приписів. Застосування ж праці громадян здійснюється на основі принципу свободи трудового договору. З цього слідує, – підкреслює вчений, – що підприємства (установи, організації) як суб'єкти трудових правовідносин не наділяються по відношенню до своїх працівників особливими державно-владними повноваженнями». [8, с. 33]

Таким чином, вищезазначені точки зору науковців щодо правової природи правовідносин з державними службовцями в цілому зводиться до їх розмежування на трудові та адміністративні правовідносини, кожні з яких мають свій зміст. Проте, необхідно вказати, що деякі вчені, представники науки адміністративного права і сьогодні відстоюють адміністративно-правову природу тієї групи правовідносин, яку О.Є. Пашперстник класифікував як відносини службовця з роботодавцем.

Наприклад, досить категоричний у своїх поглядах В.М. Манохін, який вважає, що «трудове право регулює трудові відносини лише робітників, а що стосується службовців, то його норми регулюють лише невелику групу зв'язків (загальних для робітників і службовців), що стосуються внутрішнього трудового розпорядку». А також стверджує, що «не слід передавати регулювання відносин по службі до сфери трудового права». [6, с. 5-11] Окрім того, вчений особливо наголошує, що «державні службовці діють від імені і за дорученням держави. В процесі своєї роботи вони виконують організаційні функції або забезпечують їх виконання. Тому діяльність службовців регулюється нормами адміністративного права. Відносини ж службовця з органом (керівником, бухгалтерією тощо) з приводу своєї праці (нормування, оплата тощо) до управління не відносяться і тому регулюється нормами трудового права подібно відносинам робітника з відповідними посадовими особами».

З наведеною точкою зору важко погодитись. Те, що Законом УРСР «Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки» від 20 березня 1991 року № 871 терміни «робітник» і «службовець» були замінені терміном «працівник», не змінило суті – маються на увазі як робітники, так і службовці. Безумовно, праця державних службовців має свою специфіку. Але це зовсім не означає, що ця праця не повинна регулюватися трудовим правом, оскільки служіння державі є працею, трудовою діяльністю громадян.

Саме тому необхідно не звужувати сферу дії трудового права а навпаки, проводити більш точні-

шу диференціацію в правовому регулюванні праці державних службовців. Окрім того, з огляду на вказані вище міркування, не можна заперечувати, що у правовому регулюванні відносин державної служби сфери трудового та адміністративного права тісно стикаються. Державна служба є комплексним правовим інститутом, що інтегрує у собі адміністративно-правові та трудові норми. Адміністративно-правові норми визначають коло прав та обов'язків державного службовця як особи, що здійснює діяльність з практичного виконання завдань та функцій держави; трудові – як суб'єкта трудових правовідносин. При цьому, застосування норм трудового права відносно даної категорії працівників здебільшого проводиться відповідно до Закону України «Про державну службу», адже державні службовці – це працівники, які виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції в межах компетенції державних органів, установ, організацій.

Організаційно-розпорядчі функції полягають у діях узгодження, участі в узгодженні, керівництва, координації, організації, контролю, регулювання, обліку та забезпечення (інформаційного, юридичного, фінансового, матеріально-технічного тощо) органу державної служби.

Таким чином, ми бачимо, що виконуючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції державній службовці здійснюють свою трудову діяльність. Тому й взаємозв'язок між трудовими та управлінськими правовідносинами є безумовно необхідним та природнім. У зв'язку з цим, як вірно зазначає А.Т. Усольцев, державні службовці є «провідниками державної політики і здійснюючи юридично значимі дії видають акти управління, спрямовані на здійснення організаційно-розпорядчих, управлінських функцій, забезпечують їх реалізацію, здійснюючи наглядову діяльність і в необхідних випадках, застосовуючи примусові заходи». [9, с. 15]

Всі перераховані дії є неможливими без реалізації владних, управлінських повноважень цих суб'єктів, спрямованих на організацію поведінки третіх осіб та реалізацію повноважень органу державної служби. Проте, виконання державними службовцями даних функцій є можливим при наявності у них службових повноважень, передумовою виникнення яких є вступ у трудові правовідносини з відповідним органом державної служби.

У зв'язку з цим, ми поділяємо думку С.О. Іванова [4, с. 57], який критично оцінюючи погляди вчених щодо адміністративно-правового статусу державних службовців наголошує, що така позиція – це рух назад, це рух проти наявної в усьому світі тенденції до стирання істотної різниці в правах робітників та службовців, до поширення на останніх ряду інститутів трудового права. Як

відомо, в Англії та у Франції, приміром, припускається укладення державними службовцями колективних договорів. Більш того, в Італії, Канаді, Швеції, Греції та інших країнах дозволені страйки державних службовців. І хоча таких країн, необхідно визнати, є 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 нас, навпаки, набирає силу тенденція до її підсилення.

Прихильником адміністративно-правової природи правовідносин державної служби є Ю.М. Козлов, який писав, що «сфера дії норм радянського трудового права обмежується ... тим, що вони регулюють відносини, пов'язані з роботою даного громадянина (трудоий договір, заробітна плата, право на відпустку, соціальне страхування тощо). Вони регулюють всі ті відносини, які пов'язані з особистими інтересами конкретного громадянина, що працює на державному підприємстві чи в установі (особисті права). Що ж стосується оформлення прийому на роботу (в юридичному розумінні), то це типова функція управлінського характеру. Таким чином, повноваження адміністрації, її представників у цій сфері, порядок оформлення на роботу тощо, визначаються нормами радянського адміністративного права» [5, с. 53]. Аналогічної позиції дотримуються й сучасні фахівці. Вони стверджують, що «зміст індивідуальних актів управління в сфері трудових правовідносин визначається, як правило, нормами трудового права, а порядок видання акту – нормами адміністративного права». [1, с. 87]

На нашу думку, вищезазначені точки зору є дещо непослідовними. На підтвердження цього наведемо наступні аргументи. Не можна з одного боку погоджуватись з тим, що інтереси громадянина, який працює на посаді державного службовця, знаходять своє правове закріплення в трудовому договорі (інститут трудового права), а з іншої, коли мова йде про порядок укладання (оформлення) такого договору, цей процес відносити до сфери дії адміністративного права. Це дає підстави поставити логічне запитання: а що власне Ю.М. Козлов розумів під укладанням (оформленням) трудового договору? Якщо припустити, що автор мав на увазі лише видання відповідного наказу з боку адміністрації, то, як відомо, в такому наказі обов'язково мають бути закріплені попередньо узгоджені сторонами основні умови праці, в тому числі, про спеціальність, посаду, кваліфікацію. А це і є основним змістом трудового договору. Зауважимо, що в теорії трудового права трудовий договір і наказ про прийняття на роботу розглядається як два різні правові явища, хоча в межах одного предмету (трудоого права). Так, трудовий договір – це акт індивідуально-правового регулювання праці, а на-

каз – це акт правозастосовної діяльності роботодавця. Крім того, як зазначає В.А. Глозман, наказ – це волевиявлення однієї сторони, а тому він не може підмінити трудовий договір, хоч і підтверджує домовленість сторін, яка вже існує. [3, с. 63] Трудовий договір вважається укладеним і тоді, коли наказ чи розпорядження не були видані, але працівника фактично було допущено до роботи.

Таким чином, не тільки трудовий договір сам по собі, але й порядок його оформлення, і, слід підкреслити, саме в юридичному розумінні – це правовідносини, що безумовно входять до предмету трудового, а не адміністративного права. І перш за все тому, що виникають добровільно, за принципом рівності сторін, а не в порядку адміністративно-управлінської підпорядкованості. У зв'язку з цим, можна зробити висновок, що трудова діяльність на державній службі передбачає встановлення різноманітних правових зв'язків між державним службовцем та іншими учасниками як службових, так і трудових правовідносин. Кожен із цих видів правовідносин не може існувати у «замкненому стані», вони є взаємообумовленими і ця обумовленість вказує на наявність загальної ознаки: комплексного інституту державної служби.

Так, норми трудового права та адміністративно-правові норми встановлюють і регламентують правовідносини державної служби в комплексі, але, кожна галузь має свій предмет правового регулювання. Норми трудового права регулюють трудові відносини, які виникають всередині державного органу, де працює державний службовець, норми адміністративного права регулюють ті адміністративні (управлінські) відносини, які виникають між державним службовцем і третіми особами.

Література

1. Адміністративне право України: навч. посібник За ред. В.В. Галунька. – Херсон, 2015. – 269 с.
2. Воробьев В.А. Советская государственная служба. – Ростов-на-Дону: Из-во Рост. гос. ун-та, 1986. – 118 с.
3. Глозман В.А. Трудовой договор в условиях научно-технического прогресса. – Минск: Изд-во Минск. Гос. ун-та, 1978. – 63 с.
4. Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. – М.: Юрид. лит., 1978. – 125 с.
5. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М.: Юр.лит, 1967. – 53 с.
6. Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 5-11.
7. Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 123.
8. Пашков А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. – Л.: Изд-во Ленин. ун-та, 1966. – 33 с.
9. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 15.

Анотація

Куракін О. М. Трудові правовідносини в сфері державної служби: теоретико-правова характеристика. – Стаття.

У період становлення демократичної, правової держави особливого юридичного значення набуває права регламентація порядку прийому громадян на роботу до органів державної служби й виникнення трудових правовідносин. У зв'язку з цим, потребує з'ясування питання, до якої галузі права належить регулювання відносин, що виникають під час реалізації права громадян на державну службу в Україні. Виконуючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, державні службовці здійснюють трудову діяльність. Тому й взаємозв'язок між трудовими та управлінськими правовідносинами є природним. Норми трудового права та адміністративно-правові норми встановлюють і регламентують правовідносини державної служби в комплексі, але, кожна галузь має свій предмет правового регулювання: трудові відносини, які виникають всередині державного органу та адміністративні (управлінські) відносини між державним службовцем і третіми особами.

Ключові слова: державна служба, предмет правового регулювання, трудові правовідносини, адміністративні правовідносини, реалізація повноважень.

Аннотация

Куракин А. Н. Трудовые правоотношения в сфере государственной службы: теоретико-правовая характеристика. – Статья.

В период становления демократического, правового государства особого юридического значения приобретает правовая регламентация порядка приема граждан на работу в органы государственной службы и возникновения трудовых правоотношений. В связи с этим, требует выяснения вопроса, к какой отрасли права относится регулирование отношений, возникающих при реализации права граждан на государственную службу в Украине. Выполняя организационно-распорядительные и консультативно-совещательные функции, государственные служащие осуществляют трудовую дея-

тельность. Поэтому и взаимосвязь между трудовыми и управленческими правоотношениями являются естественным. Нормы трудового права и административно-правовые нормы устанавливают и регламентируют правоотношения государственной службы в комплексе, но каждая отрасль имеет свой предмет правового регулирования: трудовые отношения, возникающие внутри государственного органа и административные (управленческие) отношения между государственным служащим и третьими лицами.

Ключевые слова: государственная служба, предмет правового регулирования, трудовые правоотношения, административные правоотношения, реализация полномочий.

Summary

Kurakin O. M. Labor law in the civil service: theoretical and legal description. – Article.

Reform process taking place in our country today, affecting various aspects of public life, including its specific areas such as public service. Therefore, in the period of democratic rule of law, reform of labor law and civil service legislation, special legal important legal regulation of the order of reception of citizens to work in the civil service and the employment relationship. In this regard, above all, needs clarifying questions to which areas of law include regulation of relations arising during the implementation of the rights of citizens to public service in Ukraine. In jurisprudence the question of sectoral affiliation relationships public service solved quite controversial, there are sometimes quite different views among scientists. Significant impact on the legal definition of the legal nature of public service exercising administrative law, as civil servants are subject to legal management, and public service is regarded as one of the institutions of this branch of law. However, the citizens of Ukraine entering the civil service, exercise their right to work, acquire legal status of the relevant state services, defined labor laws and the legal nature of relationships that emerged is employed.

Key words: public service, subject of legal regulation, labor legal relations, administrative legal relations, exercise of powers.