

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці: В 2-х т. – Т. I і II. – Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. – 1560 с. 3. *Нуртдинова А.Ф.* Роль колективно-договорного акта в правовому регулюванні общественных отношений // Труд. право. – 1999. – № 2. – С. 16 – 23. 4. Ухвала судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України // Рішення Верхов. Суду України. – 1998. – № 7 – С. 48.

*Надійшла до редакції 30.09.2008 р.*

УДК 349.2

**А.М. Слюсар, канд. юрид. наук**  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОШИРЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

З моменту проголошення незалежності в Україні відбулися значні соціальні, економічні й політичні зміни. Роздержавлення підприємств і поява різноманітних форм власності призвели до виникнення на цьому підґрунті численних організаційно-правових видів юридичних та фізичних осіб – роботодавців. Водночас проголошене як конституційне право громадян на вільний розвиток особистості, включаючи право розпоряджатися своєю здатністю до праці, істотно видозмінює їх правовий статус як працівників. Саме у сфері застосування праці, де створюються матеріальні й духовні блага, знаходиться зона переплетіння життєво важливих інтересів різних соціальних груп, а також державних, суспільних та

особистих інтересів.

Проблема визначення і класифікації суб'єктів трудового права України передбачає в тому числі і з'ясування поширення положень трудового законодавства на державних службовців. Одностайності щодо цього питання бракує серед як учених-юристів взагалі, так і спеціалістів-трудо-виків, зокрема. Так, А.В. Андрушко, проаналізувавши погляди дослідників на природу трудових правовідносин з державними службовцями, зазначає, що в юридичній науці питання про галузеву належність правовідносин державної служби вирішується неоднозначно, часом мають місце абсолютно протилежні погляди на цю проблему. Значний вплив на визначення

правової природи правовідносин державної служби чинять норми адміністративного права, оскільки державні службовці є суб'єктами управлінських правовідносин, а державна служба розглядається як інститут цієї галузі права й одна із ланок адміністративної реформи [1, с. 7].

На думку С.П. Мавріна, О.С. Пашкова, Є.Б. Хохлова, праця держслужбовця регулюється якщо не виключно, то переважно в публічно-правовому порядку, трудове ж право належить до галузей у першу чергу права приватного [6, с. 103]. У більш пізніх наукових працях С.П. Маврін, вивчаючи цю проблему, робить висновок, що трудове право не повинно займатись експансією всіх своїх прийомів і способів правової регламентації праці в царину так званих службових відносин, у яких, на його переконання, фактично немає традиційного для трудового права суб'єкта – роботодавця [7, с. 179, 180].

Підтримують фахівців у сфері трудового права й учені адміністративісти, переконуючи, що діяльність державних службовців є предметом регламентування виключно адміністративного права. В.М. Манохіна, приміром, обстоює думку, що трудове право регулює тільки трудові відносини «виробничих робітників», а що сто-

сується державних службовців, то його впорядковують тільки незначну групу зв'язків (загальних для робітників і службовців), що належать до «внутрішнього трудового розпорядку, взаємовідносин з бухгалтерією, кадровою службою тощо» [8, с. 8-10].

Деякими правознавцями висловлюється пропозиція диференціювати суспільні відносини по здійсненню трудової діяльності на трудові й службові залежно від цілей діяльності роботодавця. Учені, які притримуються відповідних поглядів, вважають, що в трудових правовідносинах роботодавцем виступають підприємства, установи, організації, мета яких полягає в самозабезпеченні роботою шляхом отримання прибутку від результатів своєї діяльності. Аналізуючи деякі статті (15, 19, 26) Закону «Про підприємства в Україні» (втратив чинність з 1 січня 2004 р.), вони теж доходять цього висновку, зауважуючи, що при цьому закон виділив «підприємства з правом найняття робочої сили» [13]. Не є послідовним у цьому плані й Кодекс законів про працю України. Визначивши у ст. 21 роботодавцем власника підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізичну особу, він також вказує на те, що суб'єктами трудових пра-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вовідносин є підприємства, установи, організації. Про це виразно свідчать ті статті КЗпП України, де йдеться про матеріальну відповідальність, коли працівники відшкодовують завдану з їх вини шкоду не роботодавцеві, а самому підприємству, установі чи організації. У службових правовідносинах роботодавцем є держава в особі органів та установ, призначених для реалізації її функцій. Різні за своїм змістом правовідносини, на думку С. Полякова, не можуть регулюватися правовими нормами однієї галузевої належності. Не можуть мати пріоритет норми трудового права над нормами законодавства про державну службу, оскільки в них не збігається предмет правового регламентування. Норми трудового права застосовуються до державної служби через пряму вказівку про це в нормативно-правових актах з питань державної служби [10, с. 25].

Більш поміркованим є висновок М.І. Іншина, який обстоює думку, що службово-трудова відносина, які виникають унаслідок укладення громадянином трудового договору чи контракту про службу з тим чи іншим державним органом, належать виключно до сфери дії трудового права України. У той же час державно-службові відносини виступають предметом регулю-

вання адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального та інших правових галузей. По суті, відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад. Як носії владних повноважень, вони можуть бути суб'єктами трудових і державно-управлінських відносин, що залежить від сфери реалізації означених повноважень. У свою чергу, це зумовлює комплексний характер правового статусу даної категорії працівників, який інтегрує в собі адміністративно-правовий і трудо-правовий статуси, а правове регулювання останнього становить собою типовий випадок взаємодії норм різних галузей права в певній сфері діяльності [4, с. 197, 198].

А.В. Андрушко зауважує, що термін службово-трудова правовідносина виражає особливість і своєрідність правовідносин, які складають невід'ємну частину трудового права і взаємодіють з управлінськими правовідносинами, що належать до сфери адміністративного права [1, с. 7]. Як результат пропонується висновок: державна служба є комплексним правовим інститутом, що інтегрує в собі адміністративно-правові (статті 1, 2, 4, 9-15 та ін. Закону України «Про державну службу» [11]) і трудові норми (статті 2, 3,

21, 22, 50, 66, 94, 95 та ін. КЗпП України). Адміністративно-правові норми окреслюють коло прав та обов'язків державного службовця як особи, яка здійснює діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, а трудові – як суб'єкта трудових правовідносин.

І.П. Греков підкреслює, що професія державного службовця становить особливий різновид трудової суспільно корисної діяльності людей, які володіють спеціальними теоретичними знаннями, навичками й уміннями, набутими в результаті професійної підготовки, досвіду роботи в системі державного управління [3, с. 7, 8]. Відносини, що виникають у процесі реалізації цілей, функцій і завдань державної служби України, поділено на зовнішні і внутрішні. Зовнішні службові відносини працівника апарату управління стосуються всіх питань, з яких він приймає управлінські рішення або здійснює певні управлінські дії чи операції. Це відносини, що становлять сутність управлінської діяльності, у процесі здійснення яких працівник виступає від імені держави або її органу. Оскільки їх суб'єктом є не сам працівник апарату управління, а орган останнього, такі відносини виникають на підставі норм державного, ад-

міністративного, цивільного, земельного, фінансового та інших галузей права. Норми трудового права в зовнішніх відносинах застосовуються лише для регламентації відносин між працівниками органів управління різних рівнів однієї системи. У такому порядку, наприклад, вирішується питання про призначення на посаду або про звільнення з роботи вищим органом управління керівних працівників нижчої ланки, про застосування до них заходів заохочення чи притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Внутрішні (внутрішньо-організаційні) відносини, як правило, відносяться до трудових відносин. Внутрішні трудові відносини працівника апарату управління виникають з питань їх установлення, зміни чи припинення, визначення службово-трудова функцій, робочого часу й часу відпочинку, дотримання дисципліни, тобто такі, які складаються між державним службовцем і державною інституцією в будь-якому трудовому колективі відповідно до норм трудового права України. Таким чином, трудовим законодавством закріплюються трудові зв'язки державного службовця з органом управління, регламентуються всі питання трудової діяльності. Норми ж адміністративного та інших галузей права регулюють зовніш-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ні управлінські зв'язки діяльності своїх службовців.

Н.М. Неумивайченко до предмета трудового права відносить тільки ті відносини державних службовців, виникнення яких неможливо без укладення трудового договору, якому, як правило, передують конкурсний відбір і призначення на посаду [9, с. 8]. Трудові відносини державних службовців, на її думку, мають особливості, зумовлені специфікою праці на державній службі. Цим відносинам притаманна їх спрямованість на виконання завдань і функцій держави. Особливості трудових відносин державних службовців визначаються специфічністю таких завдань і функцій, що стоять перед державними органами певного виду. Предметом же адміністративного права виступають відносини управлінського характеру державних службовців з фізичними та юридичними особами стосовно їх виконавчорозпорядчої діяльності від імені держави.

Вважаємо, що суспільні відносини щодо застосування праці державного службовця містять усі ознаки трудових відносин. Державному службовцеві протистоїть держава в особі роботодавця. Чиновник виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним прави-

лам, установленим як на локальному рівні, так і на рівні держави. Перелічені відмітні риси свідчать: відносини, що виникають у зв'язку з працею державного службовця, не входять до предмета адміністративного права України. Принципово важливим є те, що ст. 3 чинного КЗпП України закріплює загальне положення: 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 дію норм трудового законодавства. Деякі винятки із загального правила передбачені тільки для працівників підприємств з іноземними інвестиціями, а також для громадян, які працюють у кооперативах та їх об'єднаннях, колективних сільськогосподарських підприємствах, фермерських господарствах і які одночасно є членами цих господарюючих суб'єктів (особливості їх праці визначаються законодавством та статутами останніх). Проект Трудового кодексу України (реєстраційний № 1108) стосовно цього пи-

тання більш категоричний: у статтях 6 і 11 прямо вказує, що трудові відносини державних службовців регулюються трудовим законодавством, а особливості його застосування можуть установлюватися спеціальними законами України [14]. Іншими словами, нормотворець свідомо віддає пріоритет у визначенні статусу державного службовця саме законодавству про працю.

Загальна світова тенденція розвитку трудового права свідчить про поступове поширення законодавства про працю на державних службовців. Так, Міжнародна організація праці, беручи до уваги значне розширення в багатьох країнах діяльності державної служби й потребу в існуванні розумних трудових відносин між державними органами влади й організаціями державних службовців 7 червня 1978 р. на своїй 64-й сесії прийняла Конвенцію № 151 про захист права на організацію і процедури визначення умов зайнятості на державній службі [5, с. 1135-1139]. Цей міжнародний акт застосовується до всіх осіб, зайнятих у державних органах, якщо тільки до них не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних трудових конвенцій. При цьому національне законодавство або правила визначають, якою

мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, стосуються збройних сил і поліції. Конвенція № 151 містить типові трудові розділи, присвячені: (а) захисту права на організацію, (б) можливостям, що надаються організаціям державних службовців, (в) процедурам визначення умов зайнятості. Слід відмітити, що Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців і всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004-2005 роки [2] і розпорядження Кабміну про затвердження плану заходів щодо реалізації положень цієї Генеральної угоди від 8 вересня 2004 р. [12] передбачали ратифікацію у 2005 р. Конвенції про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі.

Таким чином, будь-який громадянин, маючи статус працівника, в тому числі й державний службовець, зазнає дії норм трудового законодавства. З метою посилення рівня соціального і правового захисту державних службовців виникла необхідність якнайшвидшої ратифікації Конвенції МОП № 151 про захист права на організацію і процедури визначення умов зайнятості на державній службі.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – К., 2003. – 18 с. 2. Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004 – 2005 роки: Угода від 19.04.2004 р., № 262 // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 125. 3. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Х., 2003. – 19 с. 4. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. – О., 2005. – 452 с. 5. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці: В 2-х т. – Т. I, Т. II. – Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. – 1560 с. 6. Курс російського трудового права: В 3-х т. – Т.1: Общ. ч. / Под ред. Е.Б. Хохлова. – С.-Пб.: Изд-во С.-Пб. ун-та, 1996. – 573 с. 7. Маврин С.П. Общая концепция российского трудового права // Гос-во и право на рубеже веков. Эколог. и природоресурс. право. Труд. право. Предпр. право. – М.: Юрид. лит., 2001. – С. 174-180. 8. Манохин В.М. Нужны Основы законодательства о службе в РФ // Гос-во и право. – 1997. – № 9. – С. 5-11. 9. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: Автореф. дис. ... канд. юриди наук: 12.00.05. – Х., 2002. – 18 с. 10. Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Рос. юстиция. – 1998. – № 12. – С. 23-25. 11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р., № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 12. Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004-2005 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2004 р., № 651-р // Офіц. вісник України. – 2004. – № 36. – Ст. 2418. 13. Про підприємства в Україні: Закон України від 27.03.1991 р., № 887-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 24. – Ст. 272. 14. Проект Трудового кодексу України (реєстраційний № 1108, текст законопроекту до 2-го читання від 02.10.2008 р.) [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редакції 08.09.2008 р.*