

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 35.081.7 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.2.8>

Бабій А. Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Анотація. У статті досліджуються особливості правового регулювання відносин державних службовців, оскільки через подвійний характер правового статусу останніх як найманих працівників та як суб'єктів реалізації управлінських рішень воно є комплексним та багатогалузевим. Зауважено, що відносини державних службовців регулюються нормами як адміністративного, так і трудового права, через це виникає необхідність проаналізувати індивідуальні трудові відносини державних службовців, виокремити їх місце, ознаки і сутність та дослідити шляхи удосконалення правового регулювання відносин службовців в поєднанні загальних джерел трудового і адміністративного права і спеціального законодавства, присвяченого відносинам у сфері державної служби.

Доведено, що трудові відносини з державними службовцями виникають на договірних засадах та поєднують в собі більшість ознак трудових відносин, встановлених доктринально та практично. Виникнення ж трудових відносин з державними службовцями здійснюється на підставі укладання з ними трудового договору або контракту, професійна діяльність здійснюється з урахуванням ознак класифікатора професій та вимог довідників кваліфікаційних характеристик, що дає підстави говорити про здійснення службовцем трудової функції.

Зосереджено увагу на необхідності підвищення ролі трудо-правового регулювання та соціального партнерства у відносинах з державними службовцями, адже сучасному періоду розвитку трудового права властиво розширення договірного регулювання трудових відносин, тому міжнародні договори, генеральні, галузеві, регіональні угоди, колективні договори не повинні виключатись із джерел правового регулювання відносин державних службовців. Згадані заходи забезпечать соціально-орієнтований характер державної служби, сприятимуть підвищенню рівня професіоналізму та ефективності системи управління державною службою.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, трудові правовідносини, адміністративні правовідносини, державний орган, правове регулювання.

Babii A. Yu. Features of legal regulation of relations of civil servants in the public service management system

Abstract. The article examines the features of legal regulation of relations of civil servants because through the double character of legal status of latter as employees and as subjects of implementing management decisions it becomes integrated and diversified. It is noted that relations of civil servants are governed by the norms of both administrative and labour law, therefore the need arises to analyse the individual labour relations of civil servants, to allocate their place, signs and essence and explore ways to improve the peculiarity of the system of regulating the relations of employees in combining common sources of labour and administrative law and special legislation dedicated to relations in the field of public service.

It is proven that labour relations with civil servants arise at contractual principles and combine most of the signs of labour relations, established by doctrine and practically. The emergence of labour relations with civil servants is carried out on the basis of conclusion of an employment contract, professional activities are carried out taking into account the signs of the classifier of professions and the requirements of reference books of qualification characteristics which gives reason to talk about the exercising labour function by employees.

The need to increase the role of employment regulation and social partnership in relations with civil servants is

focused on, as the modern period of the development of labour law is typical for expansion of contractual regulation of labour relations, therefore international treaties, general agreement, industry agreements, regional agreements, collective agreements should not be excluded from the sources of legal regulation of civil service. Mentioned measures will help to increase the level of professionalism and efficiency of the public service management system.

Key words: *civil servant, state service, labour relations, administrative legal relations, state body, legal regulation.*

Вступ. Ефективна правова регламентація суспільних відносин вимагає системного підходу до побудови нормативного матеріалу, урахування об'єктивних закономірностей існування та розвитку права як складного, але необхідного соціального регулятора. Державна служба як одна із ключових і життєвонеобхідних сфер державотворення найпершою потребує актуалізації та удосконалення правового регулювання, особливо у сфері регламентації службово-трудова відносин, адже ефективне державне управління передбачає наявність налагодженого високоорганізованого кадрового апарату. В останні десятиліття спостерігається тенденція до відокремлення правового регулювання державної служби від регламентації інших видів професійної діяльності, формування так званого інституту «службового права», в основі якого закладені виключно або переважно публічно-правові механізми впливу. Однак, такий підхід, на нашу думку не в повній мірі відображає сутність державної служби, її соціальне спрямування в умовах перезавантаження системи її управління, особливо з урахуванням того факту, що все більше країн світу збільшують приватно-правовий аспект правового регулювання відносин службовців на державній службі

Головним завданням для законодавця в даному випадку має стати пошук балансу правового регулювання відносин державних службовців у внутрішній єдності трудового законодавства та норм адміністративного права. Така потреба обумовлена об'єктивним існуванням площини трудових правовідносин під час вступу, проходження та припинення державної служби. Тому з метою вдосконалення правового регулювання відносин державної служби необхідно детальніше дослідити місце трудових відносин в системі державного управління, їх ознак та співвідношення з адміністративно-правовими відносинами. Особливої актуальності це набуває в умовах реформування системи управління державною службою.

Сфера наукових досліджень. Проблематиці правового регулювання відносин службовців присвячені працях вітчизняних і зарубіжних вчених, як-от: В. Авер'янова, О. Бандурки, М. Бару, Ю. Битяка, В. Венедіктова, Є. Додіна, В. Жернакова, М.І. Іншина, І. Кисельова, М. Коваліва, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Мацюка, К. Мельника, Ю. Оболенського, П. Пилипенка, О. Процевського, С. Серьогіна, В. Скобелкіна, Г. Чанишевої, В. Чмиги, О. Ярошенка та ін.

Виклад основного матеріалу. Державна служба – це найважливіший офіційний інститут, головний правовий механізм, який не тільки реалізовує державну політику в сфері зовнішніх та внутрішніх відносин, але й забезпечує роботою сотні службовців – громадян України. Це комплексне явище, яке поєднує в собі ознаки публічно-правового і, водночас, приватного характеру, а це означає, що відносини всередині державної служби регулюються нормами різної галузевої належності, головним чином, нормами адміністративного та трудового права. Так, державні службовці від імені держави вступають в адміністративно-правові відносини з фізичними та юридичними особами різних форм власності, реалізуючи правові приписи та вимоги чинного законодавства, діючи на підставі контракту або трудового договору в межах посадових прав та обов'язків, наданих їм в рамках трудо-правових відносин. Відтак, дослідження особливостей правового регулювання відносин державних службовців, критеріїв для визначення індивідуальних трудових правовідносин всередині державної служби набуває великого теоретичного та практичного значення.

В науці трудового права вже давно сформульовані критерії та ознаки трудових та тісно з ними пов'язаних правовідносин. Передусім, виникнення власне трудових правовідносин пов'язують із укладанням трудового договору або контракту і це є єдиною підставою, яка дає початок відносинам найманого працівника та

роботодавця. Однак, існують й інші загальні для всіх трудових правовідносин ознаки:

1) індивідуальне виконання трудової функції за конкретною професією, передбаченою класифікаторами професій, довідниками кваліфікаційних характеристик професій працівників в межах прав та обов'язків визначеної посади, без права передоручення роботи іншим;

2) підпорядкування правилам внутрішнього трудового розпорядку та трудовій дисципліні;

3) обов'язок виконання певної міри праці та отримання за це гарантованої заробітної плати (не будь-якої іншої винагороди) на підставах, визначених законодавством та локальним регулюванням на підставі встановлених тарифів;

4) право на передбачені законодавством трудові гарантії (соціальне страхування працівника, відпустки, гарантії охорони праці, допомоги, пільги, компенсації тощо);

5) право на ведення колективних переговорів, участі в профспілкових об'єднаннях у зв'язку із входженням до трудового колективу;

6) право на захист у зв'язку з порушенням трудових прав.

Згідно з визначенням Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889- VIII (далі – Закон України «Про державну службу»), держслужбовець обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, 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. З даного визначення зрозуміло, що оперуючи трудо-правовим категорійним апаратом, законодавець веде мову про діяльність за певною професією, за яку службовець має право отримувати заробітну плату [1]. Згідно з Класифікатором професій Національного Класифікатора України, затвердженим Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2010 № 327, державна служба є професією, пов'язаною із здійсненням різноманітних функцій управління та керівництва [2], а, відповідно, Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений Наказом Нацдержслужби України від 13.09.2011 № 11, так само передбачав типові

кваліфікаційні вимоги, обсяг прав, обов'язків, завдань, повноважень директорів департаментів державної служби, начальників відділів та управлінь, їх заступників, завідувачів секторів, головних та провідних спеціалістів державної служби, посад державних службовців, що мають наскрізний характер, окремих посад патронатної служби тощо [3]. І, незважаючи на те, що наказ втратив чинність у 2017 році у зв'язку з необхідністю приведення відомчих документів у відповідність до вже на той час оновленого законодавства в сфері державної служби, його норми вказують на існування трудових відносин між службовцем та державним органом. Виникнення ж трудових відносин з державними службовцями здійснюється на підставі укладання з ними трудового договору або контракту (стаття 31 Закону України «Про державну службу»). Окрім цього, державний службовець підпорядковується правилам внутрішнього трудового розпорядку, стає одиницею трудового колективу, а отже автоматично стає застрахованою роботодавцем особою при укладанні трудового договору та виданні наказу про призначення на посаду, може виступати членом однієї або декількох профспілкових організацій, користуватись пільгами, гарантіями, компенсаціями, передбаченими трудовим законодавством, за умови, якщо інше не передбачене законодавством про державну службу. За всіма перерахованими ознаками державний службовець є найманим працівником, роботодавцем якого є державний орган, установа або заклад.

По великому рахунку, відносини, які виникають у зв'язку з виконанням службових обов'язків за посадою державної служби на основі контракту або договору з конкретним державним органом є трудовими або, як ще їх прийнято називати, службово-трудовами, такими, які входять до предмету регулювання трудового права. Норми, які регулюють ці відносини, та які передбачені законодавством про державну службу за своєю сутністю є також трудовими. Трудові відносини службовців, які визначають їх правовий статус, проявляються як в правових відносинах з керівником державного органу (представником роботодавця), так і у відносинах з іншими службовцями даного державного органу (колективно-трудова правовідносини). Ці відносини завжди є внутрішніми, їм властиві в основному елементи при-

ватного права, індивідуалізація умов служби (службових прав і обов'язків), застосування норм трудового законодавства. У цих відносинах службовець виступає як особа найманої праці й у цьому сенсі має загальні трудові права, передбачені для всіх категорій працівників, які здійснюють свою діяльність на основі договірних відносин. Хоча назва цих відносин може бути різною (службовий контракт, службові відносини, службові права, службові обов'язки, посадовий регламент і т.д.), їх змістом завжди є певна робота, специфіка якої обумовлена службовою діяльністю.

Водночас, особливістю правового регулювання державних службовців є існування норм законодавства про державну службу, які встановлюють обмеження, пов'язані з вступом, проходженням та припиненням державної служби, наприклад, обмеження у зв'язку з віком, рівнем кваліфікації, станом здоров'я тощо. На відміну від Кодексу Законів про працю України, який дозволяє прийом на роботу з 16-тирічного віку, держслужбовцем може стати лише повнолітня особа. Так само встановлений і граничний вік перебування на державній службі. Законом України «Про державну службу» передбачені й інші норми, «адресно-визначеного характеру», які стосуються лише державних службовців, як-от, норми щодо категорій посад державної служби, щодо проходження конкурсу, вступу на державну службу, норми щодо окремих підстав дисциплінарної відповідальності, додаткових підстав припинення державної служби тощо.

Таким чином, норми про працю державних службовців, як і інших осіб найманих праці, передбачені КЗпП України та іншими нормативними правовими актами, що містять норми трудового права, а специфічні особливості службово-трудова відносин визначаються спеціальними нормами Закону України «Про державну службу». Сам згаданий Закон визначає, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує фор-

мування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, теж регулюються Законом України «Про державну службу», якщо інше не передбачено Законом та дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, що також не врегульованих Законом України «Про державну службу» [1].

Виходячи з положень статті Закону, джерелом регулювання службових відносин є не тільки законодавчі акти, а й підзаконні нормативні акти, адже вказується, що регулювання відносин, пов'язаних з державною службою, здійснюється і нормативно-правовими актами міністерств, а також актами Національного агентства України з питань державної служби. Зрозуміло, що закріплення правового регулювання відносин державної служби, подане в статті 5 Закону носить виключно централізований, публічно-правовий характер. Але, так як раніше було з'ясовано, що державний службовець є, водночас і найманим працівником, стає зрозумілим, що таким нормативним закріпленням законодавець обмежив можливість регулювання відносин держслужбовців як засобами соціального партнерства.

Сучасному періоду розвитку трудового права властиво розширення договірного регулювання трудових відносин, тому для всіх працівників діють різноманітні види договорів: міжнародні договори, генеральні, галузеві, регіональні угоди, колективні договори. Регулювання відносин державних службовців, як правило, централізоване. Однак це не означає, що колективні договори та угоди не визнаються джерелом регулювання цих відносин, хоча вони і не передбачені в статті 5 Закону України «Про державну службу». Представники науки адміністративного права часто ігнорують даний вид джерел або вказують на їх незначну роль у впорядкуванні службових відносин. Однак прихильники такої позиції недооцінюють роль соціального партнерства у встановленні умов трудової діяльності осіб найманої праці, в тому числі державних службовців.

Кодекс Законів про працю України в статті 243 передбачає право громадян на об'єднання у професійні спілки [4], Законом

України «Про соціальний діалог» від 23.12.2010 № 2862-VI передбачене положення про те, що сторонами соціального діалогу на локальному рівні є сторона працівників, суб'єктами якої є первинні профспілкові організації, а в разі їх відсутності – вільно обрані для ведення колективних переговорів представники (представник) працівників; сторона роботодавця, суб'єктами якої є роботодавець та/або уповноважені представники роботодавця [5]. Таким чином, дія колективних договорів і угод розповсюджується і на службовців державних органів. Зміст та структура угод і колективних договорів, що укладаються в адміністративному апараті державних органів, в основному збігаються зі змістом і структурою колективних договорів та угод, що укладаються в інших організаціях та підприємствах. Крім того, ще в 1981 році в Україні набрала чинності Конвенція Міжнародної організації праці «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» від 26.07.1978 № 151, яка передбачає захист державних службовців від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднань в галузі зайнятості [6], а це свідчить про необхідність підвищення соціальної складової в системі управління державною службою шляхом підвищення ролі трудо-правового регулювання відносин державних службовців поруч із поступовим зниженням централізованої регламентації.

Висновок. З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що в умовах пере-

завантаження державної служби та реформування системи управління державною службою необхідно зберігати принцип стабільності трудових відносин державних службовців та підвищення рівня соціальних гарантій, в тому числі й шляхом надання службовцям засобів для ведення соціального діалогу та забезпечення соціального партнерства. Сумнівною є надмірна централізація трудових відносин в державній службі, коли можливість переведення службовця, звільнення його з посади може вирішуватись одноособово керівником державного органу, одночасно з цим не можемо вважати сприятливим звуження гарантій стабільності трудового договору, які можуть проявлятися, наприклад, у зменшеннях строків щодо попередження про наступне вивільнення службовця.

Таким чином, від правового регулювання відносин державних службовців багато в чому залежать напрямки розвитку державної служби, перспективи регулювання системи її управління. У випадку сприйняття державних службовців лише як суб'єктів, уповноважених на реалізацію державної політики, передбачається мінімальне наділення їх свободою службової (посадової) діяльності, спрямованої на її удосконалення; у випадку ж сприйняття державних службовців комплексно, і перш за все, як працівників, залучених до роботи на договірних засадах, очікується «розумна» гуманізація державної служби, змістом якої є ефективна та соціально-орієнтована система управління державною службою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 22.05.2021)
2. Національний класифікатор України, класифікатор професій ДК 003:2010. Класифікація професій. [Чинний від 01.11.2010]. К.: Держспоживстандарт України, 2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10> (дата звернення 01.09.2021)
3. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик: Наказ Національного агентства з питань державної служби України від 13.09.2011 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11#Text> дата звернення 19.08.2021)
4. Кодекс Законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 22.05.2021)
5. Про соціальний діалог: Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text> (дата звернення: 22.05.2021)
6. Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі: Конвенція МОП від 26.07.1978 № 151. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text