

УДК 336.142.4: 349.2

Шевелев К.Є.

ПРАЦІВНИКИ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ ЯК СУБ'ЄКТИ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглянуто установи бюджетної сфери; надане поняття працівника як сторону трудових правовідносин, а також їх співвідношення в понятті державної служби. Особливе місце присвячено визначенню держави як роботодавця.

Ключові слова: працівники бюджетної сфери, суб'єкти трудових правовідносин.

Значна частина установ та організацій бюджетної сфери складається з галузей соціальної сфери — це освіта, наука, соціальне обслуговування та захист населення. Безумовно, соціальна сфера посідає особливе місце в розвитку суспільства. Дехто з вчених визначає її як сферу духовного виробництва [1, с. 160–167] і аналізує сутність освіти, науки, культури, виходячи з категорії «діяльність» [2, с. 12]. Разом з тим, установи бюджетної сфери є майже у всіх галузях економіки. Вважаємо, що особливістю галузей бюджетної сфери є те, що основна категорія працівників — це спеціалісти з відповідною вищою освітою. Отже, діяльність установ бюджетної сфери можна визначити як професійну діяльність. Безумовно, не можна заперечувати той факт, що на сьогоднішній день ступінь професійної кваліфікації працівника та оплата його праці знаходяться в прямій залежності. Але, це стосується лише недержавного сектору економіки. Так, А. Соболевська підкреслює, що тісна кореляція між рівнями освіти та заробітної плати в ринковій економіці, як правило, свідчать про більшу ефективність праці працівника, який отримує високу заробітну плату [3, с.55].

Що саме розуміється під установами бюджетної сфери? У великому економічному словнику під бюджетними устано-

вами розуміється «установи невиробничої сфери (соціально-культурні, органи державної влади та державного управління, суди, прокуратура), які отримують усі необхідні кошти з державного бюджету» [4, с.55]. Такого ж широкого розуміння бюджетних організацій додержуються й автори сучасного економічного словника. За їхньою думкою, до бюджетних організацій відносяться органи управління, армія, суди, прокуратура, установи соціально-культурної сфери, науки, освіти, охорони здоров'я, які повністю або частково фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [5, с.40]. Як бачимо з наведених визначень, більшість теоретичних джерел виходять з широкого розуміння визначення бюджетних організацій. Так, відповідно до ст.2 Бюджетного кодексу, бюджетна установа — орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів [6]. Отже, основним критерієм виділення працівників бюджетної сфери як спеціальних суб'єктів трудового права є фінансування коштів на оплату їхньої праці за рахунок державного бюджету.

Сучасне трудове законодавство однією із сторін трудових правовідносин називає працівника. Під терміном «працівник» розуміється фізична особа, яка вступила в трудові правовідносини з роботодавцем. Таким чином, під регулюючою дією трудового права між сторонами суспільно-трудова відносин встановлюються зв'язки у вигляді суб'єктивних прав і обов'язків, що кореспондують ним. Але працівник — це загальний суб'єкт трудового права. Поняття «працівник» як суб'єкт трудового права може бути диференційоване. В рамках поняття «працівник» є можливим проведення диференціації, для чого поряд із категорією «працівник» як загальний суб'єкт трудового права, необхідно виділити категорію пра-

цівників бюджетної сфери, як спеціальних суб'єктів вказаних правовідносин. Особливості правового положення працівників бюджетної сфери наглядно простежуються при правовому регулюванні оплати праці зазначеної категорії працівників.

У даному випадку в категорію працівників бюджетної сфери включаються, поряд з працівниками, чия праця оплачується на основі тарифної сітки, працівники, оплата праці яких провадиться на основі схем посадових окладів та регулюється спеціальними нормативно-правовими актами. Отже, в межах поняття працівників бюджетної сфери можна виділити відокремлену категорію працівників, що є державними службовцями. Хоча, слід зауважити, що деякі вчені державну службу тлумачать в широкому розумінні і відносять до державної служби всі державні підприємства, установи, організації. Так, Д.М. Бахрах під державною службою розуміє професійне виконання за дорученням держави суспільно-корисної діяльності особами, які займають посади в державних організаціях» [7, с.102]. Аналогічної позиції дотримується Ю.М. Старилів, зазначаючи, що державна служба — це служба в державних установах, підприємствах, організаціях і об'єднаннях [8, с.9,10]. Б.М. Лазарєв, підкреслюючи у визначенні державної служби такі суттєві ознаки як виконання за дорученням держави і за плату від неї, так само під державною службою розумів діяльність по реалізації завдань і функцій держави в державних органах, «силових» структурах, в державних соціально-культурних установах, на державних підприємствах (в їх адміністрації). І саме тому особи, що перебувають на державній службі, підпадають під специфічний правовий режим [9, с.6,7].

Не можна погодитись із таким визначенням поняття державної служби і підтримуємо позицію вчених, які зазначають, що у окремих категорій працівників сутність їх трудової діяльності має настільки особливий характер, що їх правовий статус визначається спеціальними законами» [10, с.128]. До таких працівників і відносяться державні службовці, які вико-

нують свої функції за посадами в органах державної влади. Виокремлення державних службовців як спеціальних суб'єктів трудових правовідносин широко розповсюджено у всьому світі. Це обумовлено розумінням сутності державної служби, як особливої, відмінної від всіх інших професій, яка потребує від людини специфічних якостей та повної віддачі в служінні державі. Так, відповідно до ст. 1 Закону Польщі «Про державну службу», «для забезпечення професійного, надійного, неупередженого виконання завдань і функцій держави впроваджується державна служба» [11]. У ФРН «державна служба» — збірне поняття, яке розповсюджується на усіх осіб, що зайняті в системі державного управління [12, с.86-89]. Щодо визначення поняття державної служби в національному законодавстві, Закон «Про державну службу», зокрема ст.1, визначає: «Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [13]. Отже, законодавство України визначає державну службу як професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах. Вважаємо, визначення законодавцем державної служби через поняття «професійна діяльність» підкреслює якісні характеристики трудових функцій, які належить виконати працівнику на посадах державних службовців. Із визначення державної служби, наданого законодавцем, випливає, що працівник може стати державним службовцем тільки за умови отримання відповідних професійних знань, навичок.

Так, Г.І. Леліков характеризує державну службу як складну багатокомпонентну, динамічну, багатомірну, функціональну, комплексну систему з різнорівневими горизонтальними і вертикальними зв'язками, зовнішніми впливами та внутрішніми процесами [14, с.4]. Не піддається сумніву теза про те, що державна служба є певним результатом суспільного поділу праці, її різновидом. Державна служба — це один із видів суспільно-

корисної діяльності, тобто один із видів праці. С.Іванов з цього приводу зазначає: «Служіння державі по своїй природі є трудовою діяльністю, що здійснюється на підставі найму, де працівником є державний службовець, а наймодавцем — державний орган. Таким чином, переконаний вчений, — служіння державі, про яке говорять адміністративісти, — за своєю суттю є трудовою діяльністю» [15, с.56]. Ю.П. Битяк державну службу пов'язує з поняттям «службова діяльність» і вважає, що нею охоплюється робота тих людей, для яких виконання обов'язків по посаді є основним видом суспільно-корисної праці [16, с.17]. Отже, учасниками службово-трудових відносин, з одного боку, є держава в особі уповноважених органів, а, з іншого — чітко визначена і нормативно окреслена категорія працівників — державних службовців.

Цікавим постає питання щодо визначення держави як роботодавця. Так, П.Д. Пилипенко визначає три групи роботодавців: роботодавці — фізичні особи; роботодавці — юридичні особи і відокремлені підрозділи юридичних осіб; роботодавці — державні органи. В подальшому автор зазначає, що державні службовці, судді, прокурорські працівники перебувають у трудових правовідносинах не з державними органами, а з юридичними особами, які стоять за цими органами [17, с.171]. З цього приводу Д.О. Карпенко зауважує, що сама держава як особливий суб'єкт права на виступає стороною трудових правовідносин, а відповідно до цього не є суб'єктом трудового права. Вчений переконаний, що стороною трудових правовідносин з працівниками бюджетної сфери виступають державні підприємства, установи, організації, які виступають від імені держави [18, с.116].

Слід підтримати точку зору Н.Б. Болотіної та Г.І. Чанишевої про те, що держава виступає роботодавцем для державних службовців, військовослужбовців, суддів, прокурорських співробітників, працівників ОВС [10, с.100], і наголошуємо на тому, що в науці трудового права не склалося єдиного підходу щодо визначення поняття «державний службовець». Так, від-

повідно до тлумачного словника В.І. Даля, служба — це використання, користь, діяльність, життя для інших, корисна справа. В.М. Манохін, аналізуючи особливості службовця, виокремлює дві найважливіші з них — характер праці, зайняття державним службовцем певної посади [19, с.25]. А. Ноздрачов вважає, що державний службовець — це громадянин РФ, виконуючий у встановленому порядку обов'язки за державною посадою державної служби за грошову винагороду, виплачувану за рахунок коштів державного бюджету або відповідного бюджету РФ [20, с.152]. Як бачимо, вчені виокремлюють різні ознаки щодо визначення поняття державного службовця.

В законодавстві зарубіжних країн питання щодо визначення поняття державного службовця вирішуються по-різному. Так, польське законодавство традиційно пов'язує поняття «службовець цивільної служби» і «службовець державної установи» з органами, працівники яких повинні бути віднесені до однієї із категорій. В Законі вказано, що корпус цивільної служби створюють працівники відомств урядової адміністрації (ст.1, 3), але Закон допускає при цьому розповсюдження цього статусу і на інших осіб. В США федеральними державними службовцями є особи, праця яких оплачується із бюджету федерації. Федеральна державна служба поділяється на дві категорії — «конкурсну» і «патронажну». До однієї категорії відносяться особи, які поступили на службу і пересуваються по ній у відповідності із принципами «системи заслуг», установленними законодавством. До іншої категорії відносяться державні службовці, які призначаються на посади Президентом одноосібно або за порадою і за згодою Сенату [21, с.240].

У французькому законодавстві відсутнє поняття «державний службовець». Законодавство лише визначає коло осіб, які володіють статусом чиновника: це службовці центральної державної адміністрації і адміністрації регіонів, департаментів, комун і їх установ, за виключенням службовців парламенту і суддів загальної юрисдикції. У Франції державні служ-

бовці державної влади користуються спеціальним правовим режимом, що регламентує їх високий соціальний статус [22, с.263-270]. Відповідно до Закону про федеральних службовців ФРН, федеральним службовцем є особа, яка знаходиться в «публічно-правових відносинах служби і вірності» з Федерацією чи безпосередньо підлеглий Федерації «корпорацією, установою чи організацією публічного права».

У зв'язку з інтеграцією до Європейського простору вагоме значення набувають міжнародні акти трудового права. Конвенція Міжнародної організації праці № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» 1978 р. Із тексту Конвенції можна зробити висновок, що державними службовцями є «особи, які наймані державними органами». Правила, встановлені в ній, стосуються осіб, до яких не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних конвенцій про працю. Державні службовці поділяються на дві категорії. До першої належать ті з них, на яких поширюється дія універсальних конвенцій про працю чи конвенцій, присвячених конкретним інститутам трудового права. Спеціальні норми цієї Конвенції до них застосовуються тільки тому, що загальні норми виявляються менш сприятливими, або в тих випадках, коли норми універсальних конвенцій не діють у даній конкретній державі. До другої категорії державних службовців віднесені ті, чий рід діяльності не має характеру найманої праці. До них, як правило, тому й не застосовуються міжнародні Конвенції про працю, а деякі норми можуть бути поширені тільки в результаті спеціального врегулювання в національному законодавстві [23, с.1135-1139]. Необхідно зазначити, що Україна до цього часу її не ратифікувала, незважаючи на її надзвичайно важливе правове значення.

З метою вдосконалення законодавства та усунення суперечок в науці, вважаємо за необхідне доповнити Закону України «Про державну службу» статтею, яка б визначала поняття державного службовця та особливості його службово-трудової

діяльності. Можна запропонувати наступне визначення цього поняття: «Державний службовець — громадянин України, виконуючий у встановленому законом порядку службово-трудові обов'язки відповідно до умов трудового договору (контракту), обіймає штатну посаду в державному органі, має відповідну спеціальну професійну підготовку для здійснення від імені держави наданих йому повноважень».

Вагомі аргументи на користь визначення відносин з державними службовцями як трудових наводять й інші вчені, наголошуючи, що 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, що підприємства (установи, організації) як суб'єкти трудових правовідносин не наділяються по відношенню до своїх працівників особливими державно-владними повноваженнями.

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. Безумовно, праця державних службовців має свою специфіку, але вона повинна регулюватися трудовим правом, оскільки служіння державі є трудовою діяльністю громадян. Державна служба є комплексним правовим інститутом, що поєднує в собі адміністративно-правові та трудові норми. Адміністративно-правові норми визначають коло прав та обов'язків державного службовця по практичному виконанню завдань та функцій держави; трудові — як суб'єкта трудових правовідносин. При цьому, застосування норм трудового права для даної категорії працівників здебільшого проводиться відповідно до Закону України «Про державну службу», адже державні службовці — це працівники, які виконують службово-трудові функції в межах компетенції державних органів, установ, організацій.

Застосування сучасними вченими терміну службово-трудова правовідносина є цілком закономірним, якщо зважувати на стрімкий розвиток законодавства про державну службу та реформування трудового законодавства України. Так, державна служба є правовим інститутом, який містить норми як адміністративного, так і трудового права. Саме тому, думається, що застосовуючи термін службово-трудова правовідносина ми аналізуємо діюче трудове законодавство та законодавство про державну службу з точки зору їх внутрішньої узгодженості, послідовності, можливості реалізації у конкретних правовідносинах.

Вагомим доказом на користь саме трудової природи відносин з праці з державними службовцями є позиція законодавця. Так, в Кодексі законів про працю України вказано, що «законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, працюючих за трудовим договором, фізичними особами».

В сфері державної служби як одним із специфічних видів трудових правовідносин базовими являються також Конвенція Міжнародної Організації Праці № 62 «Про основні цілі і норми соціальної політики» 1962 року та Конвенція Міжнародної Організації Праці № 95 «Про охорону заробітної плати» 1949 року. Так, у ст.1 Конвенції № 95 проголошено, що дана Конвенція застосовується до всіх осіб, яким виплачується чи належить до виплати заробітна плата. В Конвенції під заробітною платою розуміється будь-яка винагорода, незалежно від назви і методу нарахування, яка виплачується у грошовій формі у межах, встановлених угодою або ж національним законодавством [24]. Таким чином, гарантії захисту заробітної плати поширюються на будь-які форми заробітку, в тому числі і на заробітну плату, яку одержують державні службовці.

Конвенція № 62 у ст.14 проголошує основною метою соціальної політики держав-учасниць недопущення будь-якої

дискримінації серед працівників щодо раси, кольору шкіри, статі, віросповідання, членства у профспівковій організації щодо: а) трудового законодавства і угод, які надають рівні економічні умови для всіх, хто працює та на законних підставах проживає в даній країні; б) допуску на державну чи приватну службу; в) умов найму та просування по службі [25]. Таким чином, необхідність поширення трудових прав та гарантій на осіб, які перебувають на державній службі визнається, і, відповідним чином, обґрунтовується на міжнародному рівні. Доцільність такого підходу диктується характером трудових правовідносин, перш за все, як правовідносин, що встановлюють високі соціальні гарантії для осіб, які застосовують свою працю в органах державної служби.

Література:

1. Турченко В. М. Проблемы использования научно-производственного потенциала системы образования / В. М. Турченко // Пробл. развития научно-образовательного потенциала. — Новосибирск, 1987. — 178 с.
2. Мамедов Б. М. Образование как вид деятельности: автореф. дис... канд. филос. наук / Б. М. Мамедов. — М., 1991. — 20 с.
3. Соболевская А. Роль заработной платы в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения / А. Соболевская. — М., 2002, № 12, с.49-57.
4. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрильяна. — М.: «Правовая культура», 1994.
5. Современный экономический словарь. — М.: Инфра, 1997.
6. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради, 2001, N 37-38, ст. 189.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1993. — 368с.
8. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Стариков. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. — 456 с.
9. Лазарев Б. М. Государственная служба / Б. М. Лазарев. — М.: РАН. Акад. правовой ун-т при Ин-те гос. и права, 1993. — 16 с.
10. Трудове право України: підручник / за ред. Н. Б. Болотіної, Г. І. Чанишевої. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2000. — 564 с.

11. Про державну службу: Закон Республіки Польща від 5 липня 1996 р. // Зібрання матеріалів з питань організації урядової адміністрації і державної служби Республіки Польща. Консорціум Верховенство права. — 25с.
12. Бергман Вильфريد. Право и система государственной службы в Германии / Бергман Вильфريد // Проблемы теории и практики управления. — 1992. — № 5. — С. 86-89.
13. Про державну службу: Закон України від 16.12.93 N 3724-XII // Відомості Верховної Ради, — 1993, N 52, ст.490.
14. Леліков Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г. І. Леліков; Нац. юрид. акад. України. — Х., 1999. — 20 с.
15. Иванов С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С. А. Иванов // Государство и право. — 1994. — № 4. — С.53-61.
16. Битяк Ю. П. Государственная служба в СССР и развитие её демократических основ: учебное пособие / Ю. П. Битяк. — К.: УМК ВО, 1990. — 66с.
17. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: монографія / П. Д. Пилипенко. — Львів: Видав. Центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 1999. — 214с.
18. Трудове право України: Академічний курс: підручник / А. Ю. Бабаскін, Ю. В. Баранюк, С. В. Дріжчана, Д. О. Карпенко та ін.; за заг. ред. Н. М. Хуторян. — К.: А.С.К., 2004. — 608 с.
19. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. — М.: Юрист, 1997. — 296 с.
20. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник / А. Ф. Ноздрачев. — М.: Статут, 1999. — 591 с.
21. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л. А. Окуньков — М.: Юрид. фирма КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 1998. — 369 с.
22. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. — Пер. с фр. Васильева Д. И., Карповича В. Д. — М.: Прогресс, 1988. — 487 с.
23. Конвенція Міжнародної організації праці № 151 1978 р. про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі // Конвенції і рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. В 2-х т. — Т.2. — 1965-1999. — Женева, 1999. — С. 1135-1139.
24. Про охорону заробітної плати: Конвенція Міжнародної Організації Праці 1949 року № 95 // Людина і праця. Інформаційний бюлетень Міністерства праці та соціальної політики України. — 1993. — № 4.

25. Про основні цілі і норми соціальної політики: Конвенція Міжнародної Організації Праці 1962 року № 62 // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи. — К.: Наукова думка, 1992.

Шевелев К.Е. Работники бюджетной сферы как субъекты трудовых правоотношений. — Статья.

Рассмотрены учреждения бюджетной сферы; представлено понятие работника как стороны трудовых правоотношений, а также их соотношение в понятии государственной службы. Особое место посвящено определению государства как работодателя.

Ключевые слова: работники бюджетной сферы, субъекты трудовых правоотношений.

Shevelev K.E. Workers of budgetary sphere as subjects labor relationship. — Article.

Establishments of budgetary sphere are considered; the concept of the worker as the parties labor relationship, and also their parity in concept of public service is presented. The special place is devoted state definition as employer.

Keywords: workers of budgetary sphere, subjects labor relationship.