

УДК 349.2

Т. І. Чавикіна

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ТРУДОПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблеми визначення місця відносин проходження державної служби в системі національного права. Обґрунтовано тезу, що зазначені відносини входять до предмета трудового права. Надано науковій пропозиції щодо вдосконалення закону України «Про державну службу» (від 10 грудня 2015 р.).

Ключові слова: державна служба, трудові правовідносини, несамостійна праця, акт призначення.

Постановка проблеми. У будь-якій країні особливе місце серед інших займає інститут державної служби, оскільки від ефективного й неупередженого його функціонування залежать забезпечення та захист прав і свобод громадян, розвиток економіки, громадський порядок тощо. В Україні з її «роздутим» апаратом державних службовців, корупцією у всіх ешелонах державної влади вирішення проблем державної служби та її реформування повинно сьогодні бути

взагалі пріоритетом номер один. Однак, як бачимо, пройшло вже півтора року існування демократичної влади, а ще нічого не зроблено для вирішення питань оптимізації державної служби. Крім одного, що нарешті, після декількох місяців обговорення, 10 грудня 2015 р. Верховною Радою був прийнятий закон України «Про державну службу», який запроцює тільки з 1 травня 2016 р. Все це викликає у населення України зневіру в правильності обраного владою шляху, що може призвести до ще більших соціальних потрясінь у державі.

Передусім слід відзначити, що державна служба сьогодні повинна будуватися на загальнолюдських принципах, враховуючи своє призначення, культурні, історичні, національні, регіональні та ментальні особливості Українського народу. Справедливою є думка Ю. П. Битяка, що принципами державної служби повинні обов'язково бути такі положення: служіння народів, верховенство права, законність, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, демократизм, гласність, рівний доступ до державної служби, соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, гуманізм (етичність), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільність державної служби, політична нейтральність, поєднання державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативність, чесність [1].

Стан дослідження. Значення державної служби у житті держави та суспільства обумовило увагу до її проблем з боку дослідників різних наук, зокрема юридичних. Так, серед учених-юристів, які досліджували зазначену проблему, необхідно виділити В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, Б. К. Бегічева, Б. О. Безкоровайного, Ю. П. Битяка, В. С. Венедіктова, М. І. Іншина, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, О. П. Коренева, О. О. Лукашову, Г. В. Мальцева, К. Ю. Мельника, Н. М. Неумивайченко, О. В. Петришина, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Старілова, К. А. Титова, Ю. О. Тихомирова, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, В. А. Юсупова та ін. Разом з тим, на сьогодні науковці ще не дійшли спільної думки щодо місця відносин державної служби у предметах таких галузевих юридичних наук, як трудове та адміністративне право. З огляду на це, **метою** статті є визначення авторської позиції щодо місця відносин проходження державної служби в системі національного права та надання наукових пропозицій для вдосконалення національного законодавства у сфері державної служби.

Виклад основного матеріалу. Традиційно фахівці у галузі адміністративного права вважають інститут державної служби виключно предметом адміністративного права. Так, В. Б. 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 [2, с. 71]. Д. М. Бахрах у предметі адміністративного права виділяє дві частини: 1) внутрішньо-апаратні відносини, коли відповідні юридичні норми закріплюють систему органів виконавчої влади, організацію служби у них, компетенцію органів і службовців, їхні взаємовідносини, форми і методи внутрішньоапаратної роботи у державних органах; сюди ж науковець відносить відносини органів виконавчої влади з підлеглими їм організаціями, а також відносини адміністрації організацій, діяльність яких регулюється адміністративним правом (військові частини, вищі навчальні заклади тощо) з їх службовцями, учнями та ін.; 2) взаємовідносини адміністративної влади з підприємствами, установами, організаціями будь-яких організаційно-правових форм, із громадянами [3, с. 3].

Водночас фахівці у галузі трудового права вважають відносини з проходження державної служби предметом виключно трудового права. Так, Н. М. Неумивайченко відзначає, що правова регламентація праці державних службовців містить численні спеціальні норми, правові відносини на державній службі істотно не відрізняються від правовідносин інших категорій найманих працівників, а тому повинні називатися трудовими [4, с. 161]. На думку М. І. Іншина, державна служба є особливим різновидом трудової діяльності певної категорії зайнятого населення України, яка характеризується двома найважливішими ознаками. З одного боку, державна служба покликана виконувати завдання і функції держави, а з іншого – це трудова діяльність щодо здійснення цих функцій і вирішення конкретних завдань [5, с. 12–13].

Ми підтримуємо позицію тих науковців, які відносини проходження державної служби відносять до трудового права, адже основним критерієм предмета трудового права є несамостійна, наймана праця. Базовим елементом такої праці традиційно вважається працівник, який на підставі вільного вибору обрав для себе професію, рід діяльності тощо та здійснює трудову діяльність, підкоряючись вказівкам роботодавця і підпорядковуючись правилам внутрішнього трудового розпорядку, отримуючи за це заробітну плату. Аналіз діяльності державних службовців на посадах державної служби свідчить про аналогічний характер відносин проходження державної служби. З огляду на це, правильною є позиція О. П. Коренева, який вважає, що відносини державних службовців з підприємствами, установами, організаціями та громадянами відносяться до предмета адміністративного права, а відносини, які виникають у процесі праці службовців державних органів, соціальне забезпечення службовців у старості, у випадку хвороби, інвалідності, а також питання, пов'язані з охороною праці службовців, регулюються трудовим правом [6, с. 30–31].

Як відзначає К. Ю. Мельник, поступово до розуміння наявності трудоправової природи у відносинах з приводу проходження

державної служби приходиться і національний законодавець. Учений наводить окремі приклади. Так, згідно з ч. 1 ст. 20 закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. Стаття 21 цього Закону закріплює, що державним службовцям відшкодовуються витрати на службові відрядження та виплачуються інші компенсації відповідно до законодавства про працю України [7, с. 37].

Новий закон України «Про державну службу» (2015 р.) [8] пішов навіть далі, ніж чинний (1993 р.). Так, ч. 3 ст. 5 «Правове регулювання державної служби» нового Закону передбачає, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Крім цього, навіть при поверховому аналізі змісту цього Закону помітно запозичення термінів і норм із трудового законодавства. Так, новий Закон передбачає, наприклад, такі статті: ст. 41 «Переведення державних службовців», ст. 43 «Зміна істотних умов державної служби», ст. 50 «Оплата праці державних службовців».

Більш детально зупинимося на ст. 33 «Акт про призначення на посаду», яка містить такі норми:

«1. В акті про призначення на посаду зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби;

2) займана посада державної служби із зазначенням структурно-го підрозділу державного органу;

3) дата початку виконання посадових обов'язків;

4) умови оплати праці.

2. Акт про призначення на посаду може містити також такі умови та зобов'язання:

1) строк призначення (у разі строкового призначення);

2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком);

3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків.

3. Копія акта про призначення на посаду видається державному службовцю, ще одна копія зберігається в його особовій справі ...» [8].

Можливість виникнення трудових правовідносин не з договору, а з акта призначення на посаду свого часу доводили М. Г. Александров [9, с. 229] та Б. К. Бегічев із О. Д. Зайкіним [10, с. 122]. Так, М. Г. Александров зазначав, що серед підстав виникнення трудових правовідносин є акти державного управління – адміністративні акти, в яких безпосередньо зацікавлені громадяни, які направляються або призначаються на роботу в порядку зазначених актів. Наприклад, особа, яка призначається на будь-яку відповідальну державну посаду,

зацікавлена виявити свої здібності на відповідальній ділянці роботи, що їй доручається. Таким адміністративним актам передують пряма згода особи, яка призначається [9, с. 229].

К. Ю. Мельник, досліджуючи трудові правовідносини службовців правоохоронних органів, дійшов висновку, що акт призначення має значення самостійної підстави виникнення трудових правовідносин. Учений відзначає, що, виходячи з важливості завдань та функцій правоохоронних органів для життєдіяльності держави, їх виконання повинно здійснюватися у повному обсязі. Тому тут не може бути компромісу між сторонами трудових правовідносин службовців правоохоронних органів при встановленні прав і обов'язків. Зміст зазначених правовідносин визначається задалегідь у нормативному порядку. Отже, з моменту призначення на посаду до певного правоохоронного органу службовець наділяється визначеними у нормативному порядку правами та обов'язками за посадою, тобто по суті трудовою функцією. Іншими словами, саме з моментом прийняття зазначених актів пов'язується виникнення трудового правовідношення з цими категоріями працюючих [7, с. 212].

Аналізуючи ст. 33 закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., можна побачити, що в ній передбачені умови такі ж самі, які повинні містити акт про призначення, як і ті, що має містити трудовий договір. Це зайвий раз свідчить про правильність підходу науковців, які вважають акт призначення самостійною підставою виникнення трудових правовідносин.

Висновок. Керуючись положеннями трудового права, вважаємо, що норми ст. 33 закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. потребують удосконалення. Так, строк призначення (у разі строкового призначення) з додаткових умов акта призначення слід перенести до обов'язкових, це мова йде про дату початку виконання посадових обов'язків. Крім цього, додаткові умови акта призначення слід доповнити застереженнями щодо нерозголошення державної, комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації.

Список використаних джерел: 1. Битяк Ю. П. Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 108–116. 2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с. 3. Бахрах Д. Н. Адміністративное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : ВЕК, 1999. – 353 с. 4. Неумивайченко Н. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 155–162. 5. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні : монографія / М. І. Іншин. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с. 6. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : Щит-М, 1999. – 280 с. 7. Мельник К. Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів :

монографія / К. Ю. Мельник. – Харків : Харків. Нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.
8. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VII // Голос України. – 2015. – № 250. **9.** Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 336 с.
10. Советское трудовое право : учебник / под ред. Б. К. Бегичева, А. Д. Зайкина. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Юрид. лит., 1985. – 552 с.

Надійшла до редколегії 22.01.2015



Чавыкина Т. И. Государственная служба: трудово-правовой аспект

Рассмотрены проблемы определения места отношений прохождения государственной службы в системе национального права. Обоснована теза о том, что указанные отношения входят в предмет трудового права. Даны научные рекомендации по усовершенствованию закона Украины «О государственной службе» (от 10 декабря 2015 г.).

Ключевые слова: государственная служба, трудовые правоотношения, несамостоятельный труд, акт назначения.

Chavykina T. I. State service: labor and legal aspect

Problems of determining the place of state service relations within the national legal system have been considered. The thesis that these relations are a part of the subject of labor law has been grounded. It is noted that the main criterion of the labor law subject is adjective, hired labor, and a basic element of such labor is traditionally considered an employee, who on the basis of free choice has chosen his profession, occupation, etc. and carries out his career, obeying the instructions of the employer and obeying the rules of internal labor regulations and getting wages in exchange. Analysis of the activities of state officials in state service positions indicates the similar nature of state service relations.

Scientific propositions to improve the Law of Ukraine «On State Service» dated from December 10, 2015, in particular it is suggested, following the provisions of labor law, to improve the norms of the Art. 33 of the Law. Thus, the term of appointment (in case of fixed-term appointment) with additional conditions of the act of appropriation should be moved to mandatory ones, which refers to the date of commencement of duties. Besides, additional conditions of the act of appropriation should be supplemented with warnings about non-disclosure of the state, commercial secrets and other protected by the law information.

Keywords: state service, labor legal relations, adjective labor, act of appropriation.

