

М.І. Іншин

Поняття диференціації правового регулювання в сфері державної служби України

Підвищення ефективності системного нормативного забезпечення службово-трудових відносин державних службовців передбачає вирішення низки проблем, пов'язаних з визначенням сутності диференціації трудового законодавства в цій сфері, дослідженням тенденцій і напрямків його подальшого розвитку й удосконалення. "Трудове право, як і будь-яка інша галузь права, характеризується єдністю і диференціацією. Ця якість виявляється у законодавчих актах кодифікаційного значення, де чітко означені норми із загальною сферою дії і норми, дію яких обмежено певним колом осіб або певним видом відносин, а також знаходиться в основі внутрішньої структури трудового права, визначаючи його зміст, поєднання категорій загального, особливого і конкретного в правовому регулюванні трудових відносин" [1, с.314].

Одною з особливостей джерел трудового права уявляється єдність та диференціація правового регулювання праці. Норми трудового права поділяються на дві групи: 1) загальні норми, які поширюються на всіх працівників; 2) спеціальні норми, які поширюються на окремі категорії працівників (неповнолітніх; жінок; інвалідів; працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими й небезпечними умовами праці; осіб, працюючих у районах з особливими природними, географічними та геологічними умовами). У співвідношенні загальних і спеціальних норм виявляється єдність та диференціація трудового права. Єдність одержує виявлення в загальних нормах, а диференціація – у спеціальних. Загальні норми обов'язкові для усіх власників чи уповноважених ними органів, можуть бути змінені лише у бік поліпшення стану працівників порівняно до чинного законодавства. Спеціальні норми конкретизують загальні, доповнюють їх, а в деяких випадках встановлюють винятки із загальних норм" [2, с.54]. Як слушно зауважує З.К. Симорот, єдність законодавства про працю передбачає можливість відмінностей у правовому регулюванні [3, с.4].

За допомогою диференціації правового регулювання трудових відносин забезпечується застосування правових норм з врахуванням як об'єктивних факторів, які характеризують місце і умови роботи працівника, так і властивостей особистого характеру, що стосуються самого працівника. Наприклад, професор О.В. Смирнов виокремлює три напрямки диференціації умов праці в нормах трудового права: а) характер і особливості виробництва (галузева диференціація); б) статеві і кваліфікаційні та інші особливості працівників

(суб'єктивна диференціація): в) місце розташування організації, де застосовується сумісна праця (територіальна диференціація) [4, с.29]. З точки зору Р.З. Лівніца особливості регулювання праці деяких категорій працівників обумовлюються як об'єктивними факторами (умови праці), так і суб'єктивними (особистість працівника). Об'єктивні фактори – форма власності, умови і характер праці, природно-кліматичні умови, суб'єктивні фактори – стать, вік, стан здоров'я працівника, його професія [5, с.30]. Разом з тим, виникнення і об'єктивних, і суб'єктивних факторів диференціації нормативно-правового забезпечення безпосередньо обумовлено специфікою предмету правового регулювання. Адже трудове правовідношення, що є центральним правовідношенням у сфері відносин, врегульованих трудовим правом, має надто складний і багатоваспектний характер. Воно охоплює найрізноманітніші правові зв'язки між його учасниками, охоплюючи як рівність сторін, так і їх підпорядкування, імперативні та диспозитивні положення. Якщо ж звернути увагу на тривалий характер трудового правовідношення, то стає очевидним той факт, що для проникнення у його сутність, для відображення різних правових зв'язків, утворюючих зміст складного, але єдиного трудового правовідношення, потрібні разом із загальними, визначачими основу трудового права, також диференційовані правові норми.

У цьому зв'язку слід зазначити, що диференціація правового регулювання трудових відносин найтіснішим чином пов'язана з єдністю такого правового регулювання. “Бажання обгрунтувати пріоритет єдності над диференціацією або пріоритет диференціації над єдністю означає, що диференційоване регулювання перешкоджає єдності або, що єдність несумісна з диференціацією. У дійсності все навпаки” [15, с.317]. Диференціація сприяє єдності трудового права, а єдність створює умови для диференціації правового регулювання праці. Ця теза – підтвердження більш загального філософського положення про співвідношення конкретного, особливого і загального: конкретне не існує без загального, а загальне – без конкретного, за певних умов конкретне переходить у особливе і загальне [6, с.237-239]. Схематично трудове правовідношення можна уявити як сукупність різнорідних правових зв'язків поміж сторонами даного правовідношення: найманим працівником та власником або уповноваженим ним органом. Кожний з видів правовідносин не може знаходитись у замкненому стані. Усі вони взаємообумовлені. Ця взаємообумовленість визначається загальними ознаками, які характеризують трудове правовідношення і надають можливість сформулювати його основні риси, властивості, ознаки. Такі взаємопов'язані правовідносини складають предмет трудового права, підкреслюючи його єдність. Специфічні ознаки конкретних правовідносин віддзеркалюють те особливе, що властиве правовим зв'язкам власника чи уповноваженого ним органу з тими або іншими категоріями найманих працівників. Це особливе забезпечується диференційованим правовим регулюванням праці. Зміст правового регулювання праці у даному випадку підкреслює невід'ємний зв'язок двох сторін: єдності і диференціації. Причому це зв'язок не тільки припускає протиставлення одне одному, але

й вимагає забезпечення єдності за допомогою диференціації, а диференціації – за допомогою єдності.

Виходячи з принципу єдності і диференціації правового регулювання праці, правові норми слід поділити на дві групи: загальні норми, що поширюються на усіх працівників найманої праці, і спеціальні. У той же час деякі вчені поділяють норми на норми-винятки, норми-доповнення та норми-присотсування [7, с. 70-71; 8, с. 80-85; 9, с. 111 – 113; 10, с. 15]. А.Д. Заїкін, Б.К. Бегічев, Н.Г. Александров, Б.Ф. Хрустальов до спеціальних норм також відносять і четверту групу норм, у якості яких вчені називають правові приписи. Вони, на їх думку, встановлюють підвищену відповідність для відповідних категорій працівників, наприклад, додаткові підстави припинення трудового договору певних категорій працівників за тих чи інших умов, особливий порядок визначення пикоді, затриманої працівником в процесі виконання своїх функціональних або посадових обов'язків [11, с. 99-100; 12, с. 98-99]. Б.Ф. Хрустальов також згадує про процесуальні норми, що визначають порядок утримання коптів із заробітної плати, накладення дисциплінарного стягнення, розгляду трудових спорів [13, с. 105-106]. Крім того Л.А. Сироватська відносить до спеціальних норм норми, які встановлюють “більш суворі заходи дисциплінарної і матеріальної відповідальності та спрощені підстави припинення трудового договору” [14, с. 41].

Уявляється, що такий різнобій у розумінні вченими спеціальних норм не сприяє єдності теоретичної думки та практичної діяльності в цій сфері. Саме тому під час аналізу таких відносин слід застосовувати найбільш доцільну й обґрунтовану класифікацію правових норм. Найбільш поширеним різновидом правових норм в диференціації правового регулювання сьогодні є норми-доповнення, які розуміються більшістю юристів як норми, що встановлюють додаткові пільги, переваги [1, с. 351]. Таке значення норм-доповнень не важко пояснити, адже основне призначення диференціації полягає у тому, щоб наблизити правове регулювання до конкретних працівників, які володіють специфічними особистими ознаками та працюють у різних умовах. Оскільки таке регулювання враховує додаткові фактори порівняно з тими, що віддзеркалені загальними правовими нормами, воно здійснюється, як правило, за більш пільгових умов. Бо диференціацію трудового права часто зводять до встановлення різних переваг для тих чи інших категорій працівників. У зв'язку з цим неможливо погодитися з позицією деяких авторів, які зводять зміст диференціації до спрощеної схеми, згідно з якою спеціальний закон завжди скасовує дію загального закону [15, с. 48]. Про таке виявлення диференціації правового регулювання згадують Б.К. Бегічев та М.Г. Александров. За їх думкою, “спеціальні норми, передбачаючи додаткові права чи обов'язки, конкретизацію загальних правил або винятки з них, тим самим припиняють (відмінюють) дію загальних норм щодо відповідної категорії робітників і службовців. При цьому спеціальні норми зберігають юридичну силу при зміні загальних норм про працю, якщо інше прямо не передбачене законом [11, с. 100]. У деяких випадках для трудового права характерною є дія спеціальних

правових норм поряд із загальними. У цих спеціальних нормах встановлюються додаткові пільги, застосування яких не виключає, а передбачає поширення на відповідних суб'єктів трудових правовідносин загальних правових гарантій [16, с. 7]. З огляду на означене доречним вважається наступне судження. Під час диференціації правового регулювання трудових відносин сторін трудового договору (контракту) за допомогою норм-доповнень останні діють поряд з загальними нормами. Якщо регламентація відбувається за допомогою норм-винятків, то це означає, що положення загальних норм трудового законодавства не діють. Тут спрацьовує правило: спеціальна норма виключає дію загальної правової норми. У випадку, коли ми вживаємо словосполучення “норма–пристосування”, то останнє немовби припускає певну трансформацію, пристосування загальної норми до тих чи інших конкретних обставин. За допомогою норми–пристосування забезпечується, зберігається співвідношення загальної і спеціальної норми, будь-то норма–доповнення чи норма–виняток.

Такий аналіз диференціації правового регулювання трудових відносин дозволяє скласти наступну класифікацію правових норм: загальні норми та група спеціальних норм, яка охоплює щільно взаємодіючі поміж собою норми – доповнення, норми–винятки і норми–пристосування. Вбачається, що застосування такої уніфікованої класифікації якнайбільшим чином сприятиме усуненню протиріч в правовому регулюванні процесу праці в різних галузях суспільного виробництва, сприятиме встановленню додаткових гарантій та пільг тим чи іншим категоріям найманих працівників.

Таким чином, спеціальні норми, які регламентують службово-трудові відносини державних службовців, необхідно поділити на дві групи. До першої групи слід віднести правові приписи, які повністю відтворюють загальні норми трудового законодавства (про тривалість робочого дня, порядок надання днів відпочинку, принципи оплати і методи зміцнення дисципліни праці, гарантійності та компенсаційні виплати, пільги для жінок). Другу групу повинні скласти норми, що вищивають із загальних норм трудового законодавства, але мають певні специфічні особливості щодо характеру і умов праці державних службовців. Доцільно розподілити ці норми на такі різновиди: норми–винятки, норми–доповнення та норми – пристосування. До норм–винятків, наприклад, можна віднести правові положення, які встановлюють ті чи інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Наприклад, відносно до ст. 16 Закону України “Про державну службу” державні службовці не можуть “приймати участь у страйках та здійснювати інші дії, які перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу” [17, ст.490]. Норми–доповнення виступають передусім у ролі норм–супутників загальних правових приписів, закріплених у нормативно-правових актах про працю найманих працівників. Це норми, які, наприклад, встановлюють додаткові пільги чи привілеї для державних службовців. Врешті-решт норми–пристосування – такі правові приписи, які адаптують загальну норму, зміст загального правили поведінки до певних умов. Приклад такої норми–правові приписи, що регла-

ментують процес розвитку службово-трудових відносин державних службовців у державних органах, підприємствах, установах, організаціях.

Отже загальною метою диференціації правового регулювання трудових відносин є встановлення відмінностей у правовому регулюванні окремих різновидів трудових відносин. На думку Ю.П. Орловського, завданням диференціації є індивідуалізація загальної правової норми стосовно окремих категорій працівників, які володіють неоднаковими здібностями або працюють у різних умовах [1, с.328]. Водночас слід вказати, що поряд з індивідуалізацією загальної правової норми невід'ємним завданням диференціації є також регулювання тих трудових відносин, які за певних чинників ще не врегульовані загальними централізованими нормами. Адже диференціація відображає фактичні відмінності в характері, змісті і умовах праці, породжених перш за все суспільним поділом праці. В силу цих відмінностей законодавчим є відхилення від єдиних правових норм, які регулюють трудові відносини й прийняття додаткових норм, призначених пристосовувати загальні правові приписи до специфічних умов праці або до суб'єктів трудових відносин. Така диференціація правового регулювання здебільшого відбувається на рівні окремих підприємств, установ, організацій і характеризується значним динамізмом. Як правило, вона здійснюється самими суб'єктами трудових відносин. Результатом даної диференціації трудового законодавства є локальні акти. Останні оперативно проходять практичну перевірку, яка визначає ефективність правового регулювання відповідних трудових відносин. У випадку виявлення недоліків такі нормативні акти чи їх окремі положення можуть без будь-яких труднощів змінюватись або скасовуватись. Такий порядок сприяє тому, що диференціація правового регулювання дозволяє швидко і своєчасно реагувати на зміну умов праці.

Проблема виходу диференційованої норми за межі загальної норми у літературі вже піддавалась певному розгляду. Так, З.К. Симорот вважає, що диференційовані норми можуть виходити за межі загальної норми і не є виключною її конкретизацією [3, с.5]. Диференційовані норми самостійно можуть регулювати трудові відносини, якщо вони не врегульовані загальними нормами, які забезпечують єдність. Однак при цьому диференціація не повинна виходити за межі принципів трудового права, його цілі, бо буде порушено принцип законності правового регулювання, вважає вчений С.А. Іванов ще в 70-х рр. пропонував надавати підприємствам право в окремих випадках приймати локальні норми, які виходять за межі загальних норм [18, с.405].

Отже йдеться про самостійну диференціацію правового регулювання трудових відносин, яка безпосередньо не випливає з централізованої норми, не є її конкретизацією, а являє собою самостійне локальне правове регулювання трудових відносин. Як правильно підкреслює Р.І. Кондратьєв, "необхідність прийняття таких локальних норм диктується тим, що місцеві особливості трудових відносин можуть бути не лише у сфері дії загальних норм, але і за їх межами. У подібних випадках юридичною базою прийняття локальних нормативних приписів виступають відповідні правові принципи [19, с.86].

Відтак, приходимо до важливого теоретичного і практичного висновку. Диференціація правового регулювання трудових відносин здійснюється не лише шляхом конкретизації загальних норм права спеціальними нормами, як то: нормами-доповненнями, нормами-винятками та пристосовуваними нормами, але й шляхом прийняття локальних норм з тих питань, які взагалі не врегульовані в централізованому порядку.

На підставі проведеного аналізу найважливіших питань в сфері диференціації правового регулювання службово-трудова відносин є сенс зробити декілька необхідних для подальшого дослідження висновків:

1. Об'єктивними в службово-трудова відносинах є аспекти, які не лише підлягають єдиному правовому регулюванню, але й вимагають диференційного підходу до правового регулювання. Єдність правового регулювання полягає в наявності єдиних підходів держави до регулювання трудових відносин. Воля характеризує загальний рівень регулювання службово-трудова відносин незалежно від їх виду і особливостей, а також від суб'єктного складу. По суті, єдність у правовому регулюванні забезпечує загальний рівень трудових прав державних службовців, який є мінімальним. Це, наприклад, мінімальний розмір заробітної плати, максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпустки. У той же час на базі єдності правового регулювання службово-трудова відносин здійснюється його диференціація.

2. Під диференціацією правового регулювання необхідно розуміти встановлення особливостей регулювання службово-трудова відносин за участю окремих категорій державних службовців. Диференціація полягає у встановленні різного рівня трудових прав для окремих категорій державних службовців. При цьому не допускається зниження трудових прав у порівнянні з централізованими нормами. Диференціація здійснюється з врахуванням особливостей суб'єктів службово-трудова правовідносин, від умов праці, від особливостей самих службово-трудова відносин або їх окремих елементів. Диференційованого регулювання вимагають ті відносини або їхні елементи, які є динамічними. Диференціація здійснюється на державному рівні – централізованими нормами; на галузевому рівні – нормами, які приймаються галузевими міністерствами і відомствами, а також, які містяться в галузевих угодах; на рівні органу державного механізму – локальними нормами.

3. Питання про рівень, з якого повинна починатися диференціація правового регулювання праці державних службовців, необхідно вирішувати таким чином. Початковим, загальним потрібно вважати рівень, зафіксований у трудовому законодавстві та насамперед у Кодексі законів про працю України. Цей нормативний акт уособлює єдність трудового права. Законодавство України про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, організацій та установ незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої незалежності (ст. 3 Кодексу законів про працю України). Для поширення на державного службовця трудових прав і обов'язків, а також гарантій, передбачених законодавством, достатньо укласти трудовий договір (контракт) з тим чи іншим органом механізму держави. Як справедливо підкреслює С.А. Іва-

нов: "Бажаю не залишати ґрунт трудового права, не релакментувати працю службовців, навіть службовців державних органів, за його межами. Це дозволить забезпечити їм соціально-правовий захист". Трудове право, на його думку, здатне швидше реагувати на інтереси і потреби працівників, адже воно "ближче інших галузей" знаходиться до різних категорій найманих працівників [15, с.58].

4. Співвідношення єдності і диференціації правового регулювання праці та служби державних службовців явище непросте і вимагає науково обґрунтованого й практично виваженого підходу. Відсутність у чинному законодавстві про працю, зокрема у Кодексі законів про працю України, чіткої указівки щодо співвідношення загальних та спеціальних положень ускладнює правозастосовчу практику, створює плутанину, призводить до зниження ефективності регулювання службово-трудових відносин державних службовців з державними органами, підприємствами, установами, організаціями. Цю прогалину в праві необхідно усунути шляхом встановлення у відповідних статтях Кодексу законів про працю України чітких критеріїв розмежування загальної і спеціальної нормотворчості.

5. Слід вважати недоцільним механічне викладення в спеціальних актах загальних правових положень існуючого законодавства про працю, бо це призводить до формування у державних службовців правового нігілізму, культивує пріоритет відомчих наказів, інструкцій, вказівок над нормами закону, призводить до необґрунтованого зниження рівня відповідних правових гарантій. У тих випадках, коли виникає потреба у відтворенні тих чи інших загальних вимог законодавства про працю, потрібно обов'язково посилається на конкретні норми Кодексу законів про працю України та інших актів трудового законодавства. Спеціальний правотворчості не мають підлягати питання, які у достатній мірі врегульовані нормами існуючого трудового законодавства.

6. Диференціацію правового регулювання праці державних службовців необхідно проводити у випадках, коли цього вимагає специфіка їх праці, цілі і завдання державної служби та обов'язково в межах, встановлених загальними нормами законодавства про працю. У виключних випадках, якщо умови праці і служби державних службовців внаслідок проведеної диференціації погіршуються, потрібно на рівні спеціальних нормативно-правових актів передбачати додаткові пільги, привілеї та компенсації щодо тієї чи іншої категорії державних службовців.

Список літератури: 1. Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978. 2. Чаяшова Г.И., Болотина Н.Б. Трудовое право Украины. Харьков, 1999. 3. Смирнов З.К. Единство советского законодательства о труде. К., 1988. 4. Трудовое право: Учебник. М. 1996. 5. Трудовое право России: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Р.З. Лившиц и проф. Ю.П. Орловский. М., 1988. 6. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. 7. Андреев В.С., Папков А.С., Смирнов О.В., Смирнов В.И. Проблемы общей части трудового права // Правоведение. 1980. №2. 8. Папков А.С. Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР. М., 1961. 9. Процевский А.И. Рабочее время и рабочий день по советскому трудовому праву. М., 1963. 10. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России. М., 1995. 11. Советское трудовое право / Под ред. А.Д. Заїкина. М., 1979. 12. Советское трудовое право / Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Заїкина. М., 1985. 13.

Советское трудовое право / Под ред. А.С. Пашикова, О.В. Смирнова. М., 1982. 14. Сыроватская Л.А. Трудовые отношения и трудовое право // Государство и право. 1996. № 7. 15. Бару И.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. №10. 16. Давыриченко О.В. Исполнительная власть: конкурс при принятии на работу // Бизнес-Информ. 1996. № 3 (175). 17. Закон Украины "Про державну службу" // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. 18. Трудовое право и научно-технический прогресс // Под ред. Изанова М., 1974. 19. Кондратьев Р.И. Сочетание централизованного и локального правового регулирования трудовых отношений. Д., 1977.

Надійшло до редакції 17.12.2002 р.

Я.А. Малихіна

Підстави для класифікації юридичних гарантій у трудовому праві України

Основним критерієм класифікації юридичних гарантій у сфері праці є форма їх виразу та цільового закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Юридичні гарантії можуть бути сформульовані у виді елементарних прав, що входять у зміст конституційного суб'єктивного права і юридичного обов'язку, або у вигляді самостійних галузевих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що конкретизують конституційні права й обов'язки громадян у соціально-економічній сфері. Так, право на вибір роду занять і роботи відповідно до покликання, спроможностей, фахової підготовки, освіти і з урахуванням суспільних потреб, будучи елементарним правом, що входить до змісту конституційного права громадян на працю, виступає гарантією цього права. Елементарне право працівників на робочий тиждень, що не перевищує 40 годин, виступає юридичною гарантією конституційного права громадян України на відпочинок. До числа таких же прав-гарантій варто віднести: право на скорочений робочий день для ряду професій і виробництв; право на скорочену тривалість роботи в нічний час; право на щорічну оплачувану відпустку тощо. Таким чином, названі права, крім основного свого призначення – регулювати працю робітників, – виступають також юридичними гарантіями соціально-економічних прав і обов'язків громадян. Юридичні гарантії названих прав і обов'язків громадян конкретизуються в трудовому законодавстві і за допомогою прав-принципів, наприклад, право робітників на об'єднання у професійні спілки – це і гарантія конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації (ст.36 Конституції України) [1], і галузевий принцип даної галузі права.

З позицій науки трудового права такий розгляд природи юридичних гарантій взагалі застосовується до всіх основних галузевих прав і обов'язків робітників, оскільки серед науковців-трудовиків переважає точка зору, що зазначені права як важливі ідеї трудового права є одночасно принципами цієї галузі права. Дане положення найбільш чітко пояснив М.Г. Александров, зазначивши, що. «... немає нічого надзвичайного в тому, що в такій галузі права як трудове право, яке найближчим чином стосується безпосередніх життєвих інтересів трудящих, основні принципи сформульовані у вигляді основних прав і обов'язків робітників» [2]. Відповідно до зафіксованих у юридичних гарантіях