

УДК 342.9

Олексій Дрозд,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

УЗГОДЖЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України досліджено, яким чином узгоджуються норми адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. Доведено, що державна служба в цілому та сфера проходження державної служби зокрема є комплексною галуззю законодавства, де домінуюча роль відведена спеціальному законодавству (у тому числі Закону України «Про державну службу»), що є складовою частиною джерельної бази адміністративного права.

Ключові слова: норма, адміністративне право, трудове право, правове регулювання, проходження державної служби.

Постановка проблеми. Правове регулювання проходження державної служби охоплюється різними галузями права: конституційним, цивільним, кримінальним, фінансовим тощо. Але найпоширенішими галузями права, які спрямовані на впорядкування суспільних відносин, що виникають у процесі функціонування інституту державної служби, є адміністративне і трудове право. Норми зазначених галузей урегулюють службові відносини, які за своєю природою та змістом є неоднорідними, різноплановими і мають свої характерні ознаки. У разі врегулювання процесу проходження державної служби трудовим правом державна служба є різновидом праці вільного найма, який регулюється Кодексом законів про працю України. Норми трудового права визначають статус державних службовців як учасників трудового процесу; у разі ж врегулювання правовідносин у сфері проходження державної служби нормами адміністративного права має місце діяльність особового складу органів державної влади з виконання владних державних функцій.

Постановка проблеми. Окремим проблемним аспектам узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні приділяли увагу О. Ю. Оболенський, Т. І. Чавикіна, М. І. Іншин, В. Б. Авер'янов, Л. А. Чиканова, А. А. Гриш-

ковец, І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька, М. В. Пресняков та інші. Однак єдиного комплексного дослідження зазначеної проблематики так зроблено і не було.

Мета статті – дослідити, яким чином узгоджуються норми адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державна служба і трудові правовідносини мають чимало спільного, але за своєю суттю є принципово відмінними правовідносинами. Так, спільними є такі правові інститути та категорії, як: оплата праці, відпустки, безпечні умови праці, просування по службі, переведення, відрядження, зміна істотних умов служби (праці), стаж служби (роботи), припинення служби (трудового договору), соціальні гарантії, преміювання та інші види заохочення, соціально-побутове забезпечення, пенсійне забезпечення та грошова допомога, робочий час та час відпочинку, дисциплінарна та майнова відповідальність тощо.

Помилкове ототожнення правовідносин, що виникають у сфері проходження державної служби, та трудових правовідносин спричиняє поширене помилкове застосування законодавства про працю у правовідносинах про державну службу, і навпаки. Таке ототожнення може призводити до помилок

у виборі судової юрисдикції, виборі суду загальної юрисдикції, який повинен захистити порушені суб'єктивні права, свободи, інтереси.

На думку О. Ю. Оболенського, специфіка діяльності державного службовця полягає в його роботодавці – державі, і тому вона має регулюватися нормами не трудового законодавства, а адміністративного права і права державної служби як його складової частини. Це право традиційно передбачає нерівність сторін, особливий порядок вирішення трудових спорів, додаткові обмеження, що накладаються на службовця в обмін на моральну та матеріальну компенсації. Такі відносини, як стверджує автор, називають державно-службовими [1, с. 162].

Традиційно фахівці у галузі адміністративного права вважають інститут державної служби виключно предметом адміністративного права [2, с. 184]. 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 [3, с. 71].

Включення державних службовців до переліку суб'єктів адміністративного права не викликає сумнівів і у представників трудового права. Наприклад, М. І. Іншин із цього приводу зазначає таке: виконавча влада знаходить вияв у державному управлінні. Державне управління реалізується через функціонування у кожній із його сфер спеціально із цією метою утворених державних органів, а діяльність кожного окремо взятого органу державного управління об'єктивується, проявляється в реальних умовах і конкретних життєвих обставинах, у діях його повноважних представників – державних службовців [4, с. 303]. Він стверджує, що 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].

Але не будемо виключати ту обставину, що трудове право розглядає державну службу як професію, яка нічим, по суті, не відрізняється від інших професій, вона також будується на основі договірних відносин. Сторони цих відносин – державний орган і громадянин – реалізують кожен свій інтерес;

вони не пов'язані зобов'язаннями, вірністю чи відданістю. За цих обставин неважко пояснити відносно спокійне сприйняття корупції в державній службі з боку значної частини державних службовців, і навіть з боку окремих високопоставлених осіб [6, с. 62].

Отже, маємо дві принципово різні позиції. Перша висувається і обґрунтовується фахівцями у галузі трудового права. Зміст її полягає в тому, що відносини державних службовців, що виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням, – це не що інше, як трудові правовідносини [7, с. 24]. Друга позиція висувається й обґрунтовується вченими в галузі адміністративного права. В основу цієї позиції покладено такі ідеї і судження, як те, що державна служба як публічно-правовий інститут має являти собою цілісну систему, засновану на служінні державі в цілому, а не окремому державному органу. Відносини, що складаються в процесі проходження державної служби, – це відносини зобов'язання, обов'язку, вірності. Державно-службові відносини в реальному житті виступають виключно як державні та адміністративні правовідносини, відносини служби і підпорядкування державних службовців виключно державі [8, с. 51].

Будемо враховувати ще й ту обставину, що державні службовці мають статус, що підлягає суворому державно-правовому регулюванню. Набуття цього статусу, початок проходження державної служби (повноцінний вступ особи у правовідносини) відбуваються лише за послідовності таких дій: 1) успішне проходження процедури добору на посаду службовця; 2) офіційне ухвалення адміністративного акта суб'єкта публічної адміністрації (державної влади) про прийняття особи на державну службу; 3) складання присяги державного службовця [9, с. 192].

Тому за своїм становищем у системі трудових відносин держслужбовці істотно відрізняються від тих працівників, які підпадають тільки під норми загального трудового права.

Окрім того, на державній службі допускаються суттєві обмеження прав і свобод громадян, практично відсутня правова рівність між працівником і роботодавцем. Державна влада і її службовці перебувають у відносинах суворої субординації. Зміст трудових відносин формується в рамках загального та спеціального регулювання соціально-правового статусу державного службовця тощо. У процесі проходження державної служби державний службовець є постійним учасником публічно-правових відносин, а здійснення та реалізація ним власних повноважень

дістає вияв у публічному управлінні та ухваленні адміністративних актів.

Прикрим є той факт, що натепер державна служба в Україні ще не сформувалася в розвинений публічно-правовий інститут. Стороною трудового договору для державного службовця має бути держава, а не державний орган. За фактом же стороною договору є керівник державного органу. Керівник приймає на роботу, встановлює оклади і надбавки, заохочує, карає, звільняє і т. д. За такої системи вже не Конституція України, не Президент України, не закони і укази, а він, керівник органу або підрозділу, – вищий авторитет для підлеглих. Звідси – авторитаризм і свавілля, індивідуальна і колективна безвідповідальність посадових осіб, бюрократизм і корупція, соціально правова незахищеність держслужбовця і т. д. А має передбачатися якраз інше – правова захищеність службовця від свавілля вищих керівників, гарантії професійно-посадового зростання і безперервної освіти, можливість прояву працівником ініціативи, творчості тощо. Відповідно, потреба служіння державі, а не конкретному державному органу або посадовій особі вимагає посилити імперативні основи державної служби в плані спрощення можливості зміни умов службової діяльності.

Дана пропозиція вже висловлювалася в науковій літературі. Так, наприклад, А. А. Гришковець вказував, що посилення адміністративного складника на державній службі при одночасному збереженні на якийсь термін трудового договору як основи взаємовідносин між державним службовцем і державою (органом держави) має відобразитись у значному розширенні підстав, коли істотні умови цього договору можуть бути на законних підставах змінені за ініціативою держави і без згоди на те державного службовця [9, с. 58].

Але вищевказане твердження не враховує такого: відповідно до пункту 1 статті 1 Конвенції Міжнародної організації праці «Про примусову чи обов'язкову працю» № 29 (Женева, 28 червня 1930 р.) Україна зобов'язалася виключити застосування примусової чи обов'язкової трудової діяльності в усіх її формах, тобто будь-яку роботу або службу, яка вимагається від будь-якої особи під загрозою якогось покарання і для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг [10]. У зв'язку із цим переведення без згоди державного службовця на інше місце роботи може бути розглянуто як примус до заняття певною діяльністю, тобто як примусова праця.

Що стосується державної служби, то вважається доцільним розробити концепту-

ально інший підхід до визначення місця проходження служби і виконуваних обов'язків. Трудовий договір (службовий контракт) з державним службовцем (поки вони зберігаються в системі службових відносин) у такому разі повинен бути угодою про проходження служби, а не про виконання будь-яких конкретних обов'язків на конкретній посаді. Таким чином, не буде порушена заборона на примусову або обов'язкову працю, оскільки громадянин, вступаючи на державну службу, буде давати свою згоду на переведення на інші посади «а ргіогі». Звісно ж, що в разі виникнення службової необхідності службовець може бути переведений і на нижчу посаду, однак державною гарантією у такому разі має виступати збереження йому грошового утримання не нижчого, ніж на попередній посаді, на весь період виконання службових обов'язків, з урахуванням всіх передбачених законодавством індексацій [11, с. 211].

Отже, основною метою державної служби як галузі законодавства є забезпечення виконання законодавства країни, створення сприятливих правових, організаційних і соціально-економічних умов для нормального функціонування державного апарату. Причому мається на увазі правове регулювання як зовнішніх відносин з усіма інститутами громадянського суспільства та іншими державними структурами, так і внутрішні, точніше внутрішньоапаратних, внутрішньо-організаційних відносин. Зовнішні відносини охоплюють зв'язки держапарату і держслужбовців з громадянами та інститутами громадянського суспільства, між державними органами і органами місцевого самоврядування, підприємствами та установами. В основному ці відносини є предметом адміністративного права.

Внутрішні відносини відображають зв'язки, що виникають із приводу прийняття громадян на державну службу, організації службового та позаслужбового часу, грошового утримання, встановлення пільг і гарантій, відставки і звільнення зі служби тощо. Ці відносини частково регулюються нормами трудового права. По суті, державна служба є одним із видів суспільно-корисної діяльності, тобто одним із видів праці щодо перетворення певної сфери суспільних відносин. Ця діяльність за своїм характером є управлінською, рушійною силою процесу забезпечення повноважень державних органів, умовою реалізації даних повноважень.

Водночас Закон залишає за межами правового регулювання питання про те, кому «служить» державний службовець – державі в цілому або тільки державному органу, закону або посадовій особі, спільній справі або

особисто собі. Відповідь на це питання має принципове значення в усіх аспектах, у тому числі і політичному. У правовій державі діяльність чітко регламентована правовими і моральними нормами, має безособовий, неупереджений характер. Там же, де немає рівних і універсальних для всіх громадян правових основ, починає відігравати домінуючу роль суб'єктивний фактор, «поступливість» чи «жорсткість», «доброта» або «формалізм» службовця, а значить, свавілля.

До того ж продовжує залишатись за рамками реформи державної служби проблема взаємовідносин держави і бізнесу. Її вирішення залежить не стільки від державних службовців, скільки від вищої державної влади та громади підприємців. Надії на те, що адміністративна реформа та реформа державної служби допоможе державі піти з бізнесу, пов'язані з уведенням стандартів адміністративних послуг, встановленням певного регламенту в роботі органів влади і, таким чином, полегшенням підприємницької діяльності, порядку отримання ліцензій. По суті, мова йде про створення нового типу держави – держави-службовця, яка надає адміністративні послуги відповідно до стандартів і регламентів. Також повинні бути істотно розширені можливості залучення державних службовців до реалізації службових повноважень за межами нормальної тривалості службового часу (в тому числі в нічний час), а також у вихідні та святкові дні. Нині питання службового часу державних службовців практично повністю регулюються трудовим законодавством.

Висновок

Дослідивши окремі обставини адміністративного, трудового та комплексного регулювання сфери проходження державної служби в Україні, можемо зробити певні висновки, а саме:

1) державна служба як управлінська діяльність має свою мету, засоби, форми і методи реалізації, свій процес і, нарешті, результат. Засобами досягнення сформульованих відповідним законодавством цілей є управлінські рішення, організаційні, контрольні і стимулюючі дії з регулювання поведінки і діяльності людей, результатом яких і є нормальне функціонування тієї сфери суспільного життя, яка входить до компетенції державного органу;

2) проходження державної служби – це не тільки сфера трудової діяльності, це, перш за все, професія, яку характеризують, з одного боку, система професійних завдань, форми і види професійної діяльності, а з іншого – такі професійні особливості особистості,

які можуть забезпечити задоволення потреб суспільства в досягненні потрібного йому відчутного результату;

3) професія державного службовця пов'язана, перш за все, зі здійсненням державного управління на основі професійної майстерності, професійної свідомості, інформованості про об'єкт управління і впливу на його діяльність;

4) винятковими є державні служби трьох гілок державної влади, що не належать до адміністративних відносин, відносин «влади-підпорядкування». Вони розташовані по горизонталі, є самостійними і координують свої дії у вирішенні державних завдань, що становлять взаємний інтерес;

5) у законі України «Про державну службу» державна (публічна) служба обмежується забезпеченням повноважень державних органів. Насправді державна служба забезпечує також виконання обов'язків державного органу та його відповідальність. Відповідно, Закон повинен бути доповнений цим положенням.

Отже, державна служба в цілому та сфера проходження державної служби зокрема є комплексною галуззю законодавства, де домінуюча роль відведена спеціальному законодавству (у тому числі Закону України «Про державну службу»), що є складовою частиною джерельної бази адміністративного права. Відповідно, за трудовим законодавством залишаються питання щодо врегулювання суспільних відносин, які не охоплюються сферою дії (впливу) спеціального законодавства.

Список використаних джерел:

1. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
2. Чавикіна Т. І. Державна служба: трудовий аспект / Т. І. Чавикіна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2016. – № 2(73). – С. 183–188.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. – Київ: Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
4. Іншин М. І. Державна служба як сфера регулювання трудового права / М. І. Іншин // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 303–308.
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. Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации») / отв. ред. В. И. Шкатулла. – М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. – 678 с.
7. Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской

службе: вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 24–27.

8. Гришкoveц А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришкoveц. – М., 2003. – 274 с.

9. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

10. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю : Міжнародний документ від 28 черв. 1930 р. № 29 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_136

11. Пресняков М. В. Адміністративно-правове регулювання службесних відносин: теорія і практика / М. В. Пресняков ; под ред. Г. Н. Комкової. – Саратов : Научная книга, 2008. – 412 с.

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених і діючого законодавства України досліджено те, яким чином узгоджуються норми адміністративного і трудового права в сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. Доведено, що державна служба в цілому і сфера проходження державної служби в частині являється комплексною галуззю законодавства, де домінуюча роль відведена спеціальному законодавству (в тому числі Закону України «Про державну службу»), яке є складовою частиною бази джерел адміністративного права.

Ключевые слова: норма, административное право, трудовое право, правовое регулирование, проходение государственной службы.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, studied how the rules are consistent administrative and labor law in the regulation of civil service in Ukraine. It is proved that the public service sector in general and the civil service, in particular, is a complex industry legislation, where the dominant role assigned to special laws (including the Law of Ukraine «On State Service»), which is part of sources of administrative law.

Key words: norm, administrative law, labor law, legal regulation of civil service.

