

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ****PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF SERVICE AND LABOUR RELATIONS
OF CIVIL SERVANTS IN MODERN CONDITIONS**

**Середа О.Г., д.ю.н., професорка,
завідувачка кафедри трудового права**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**Бурнягіна Ю.М., к.ю.н., доцентка,
асистентка кафедри трудового права**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено норми діючого законодавства України з питань правового регулювання трудових відносин державних службовців у сучасних умовах. Висвітлено думки вчених-правників щодо дискусійного питання правового регламентування трудових відносин на державній службі. Проаналізовано різницю застосування норм трудового та адміністративного законодавства України під час врегулювання праці держслужбовців.

Авторами наголошується, що євроінтеграційні процеси, які мають місце в нашій державі, являють собою рушійні важелі для демократизації суспільства. Зміна законодавчої бази разом з удосконаленням механізмів реалізації законодавчо встановлених правових норм забезпечує поступову європеїзацію українського народу та оптимізує державно-владний апарат. Підкреслюється необхідність сприяння державних службовців комплексно, і перш за все, як працівників. Саме такий підхід призведе до гуманізації державної служби, змістом якої є ефективна та соціально-орієнтована система управління державною службою.

На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що вдосконалення діяльності державної служби має бути спрямоване на створення умов для ефективного виконання державними службовцями своїх трудових функцій. Подальший розвиток правового регулювання праці державних службовців повинен відображати в своєму змісті усі сучасні реалії та тенденції, слугувати правовим орієнтиром тим чи іншим аспектам побудови демократичного українського суспільства.

Регламентування праці державних службовців можливо за допомогою норм як трудового, так і адміністративного права. Підтримуємо висловлену в науці пропозицію щодо визначення правових відносин державного службовця, які виникають між ним та його роботодавцем, службово-трудовими відносинами, оскільки по суті вони є трудовими правовідносинами, а за змістом являють собою службову діяльність.

Ключові слова: державний службовець, права, обов'язки, трудові відносини, орган державної служби, правовий статус, професійна компетентність, посада.

The article examines the provisions of cutting-edge Ukrainian legislation on legal regulation of labour relations of civil servants in modern conditions. The author presents the opinions of legal scholars on the controversial issue of legal regulation of labour relations in the civil service. The author analyses the difference in the application of labour and administrative legislation of Ukraine in regulating civil servants' labour.

The authors emphasise that the European integration processes taking place in our country are the driving levers for the democratisation of society. Changes in the legislative framework, together with the improvement of mechanisms for implementing legally established legal norms, ensure the gradual Europeanisation of the Ukrainians and optimise the state apparatus. The necessity of perceiving civil servants in a comprehensive manner and above all as employees is emphasised. This approach will lead to the humanisation of the civil service, the content of which is an effective and socially oriented civil service management system.

Based on the study, the author concludes that civil service improvement should be aimed at creating conditions for the effective performance of labour functions by civil servants. Further development of the legal regulation of civil servants' labour should reflect all modern realities and trends in its content and serve as a legal guide to certain aspects of building a democratic Ukrainian society.

The labour of civil servants can be regulated by means of both labour and administrative law. We support the proposal made in science to define the legal relations of a civil servant arising between him/her and his/her employer as service and labour relations since they are essentially labour relations and are official activities in content.

Key words: civil servant, rights, duties, labour relations, civil service body, legal status, professional competence, position.

Постановка проблеми. Розвиток правової держави та громадянського суспільства в Україні, утвердження верховенства права, забезпечення всебічної реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян вимагає вироблення сучасного підходу до правового регулювання проходження державної служби. Процес становлення державної служби є складним і багатоглядним, пов'язаний з трансформацією інститутів державної влади та законодавства, вимагає ефективного законотворчого процесу і насамперед зміни ментальності суспільства. Сучасний інститут державної служби повинен забезпечити ефективну, правильно організовану, мобільну, результативну та стабільну діяльність для розвитку системи державного управління України.

Пріоритетність євроінтеграційних процесів у зовнішній політиці України обумовлює обраний напрямок у проведеному потужного та стрімкого реформування майже у всіх сферах діяльності нашої держави. У зв'язку з тим, що державна служба є специфічним видом трудової діяль-

ності, її нормативно-правове забезпечення також потребує ґрунтовних змін та суттєвого удосконалення, особливо в умовах адаптації всього національного законодавства до *acquis communautaire*. Вдосконалення даного різновиду діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня керованості найважливіших відносин у сфері державної служби, а отже, на створення умов для ефективного виконання державними службовцями своїх трудових функцій та управлінських завдань [1, с. 102].

Одним із важливих питань, що потребують концептуального вирішення, є правове регулювання праці державних службовців та уточнення правового змісту службово-трудових відносин державних службовців як учасників трудових відносин. Вказане має особливе значення з огляду на те, що з еволюцією права (в межах однієї держави, союзу держав та глобальної еволюції права загалом) «відбувається також і переосмислення правової суб'єктності суб'єктів права, головним чином, державних службовців, які в багатьох державах є одночасно суб'єктами трудового

й адміністративного права, хоча не завжди залишається зрозумілим саме поняття державної служби, роботи державних службовців, трудових відносин тощо, що суттєво актуалізується у зв'язку з останніми змінами концепцій правового регулювання державної служби у різних державах світу, зокрема і в Україні» [2, с. 354].

Метою цієї наукової статті є обґрунтування доцільності правового регламентування трудових відносин державних службовців нормами трудового права та надання наукових пропозицій для вдосконалення національного законодавства у сфері державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання правового регулювання трудових відносин державних службовців займалися вчені-правники, а саме М. Г. Александров, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, А. Ю. Коротких, О. П. Коренів, О. Є. Луценко, Г. В. Мальцев, К. Ю. Мельник, Н. М. Неумивайченко, О. Є. Пашерстник, О. В. Петришин, В. І. Прокопенко, І. І. Швидкий, Т. В. Штих, Т. І. Чавикіна, О. М. Ярошенко тощо. Разом з тим єдиного підходу до розуміння сутності, змісту та особливостей службово-трудова відносин в науці трудового права так і не вироблено. Незважаючи на поширений інтерес правознавців до проблем правової регламентації трудових відносин на державній службі, в сучасній науці трудового права спостерігається недостатнє її опрацювання, має місце суперечність правових позицій та поява нових нормативно-правових актів, які регламентують цю сферу, що й зумовило вибір теми даного наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Дискусія у науці про те, чи поширюються на державного службовця трудові відносини та норми чинного законодавства про працю, зумовлена тим, що законодавець чітко не визначав можливість поширення сфери дії трудового законодавства на державних службовців [3, с. 55]. Вже досить тривалий час вказане питання намагаються вирішити як вчені-трудовики, так і вчені-адміністративісти, відстоюючи власні наукові позиції розв'язання проблеми правового статусу державних службовців та сутності службово-трудова відносин як таких. У теорії трудового права ще не досягнуто спільної думки з приводу того, якою галуззю права мають регулюватися службово-трудова правові відносини державних службовців та у якій саме мірі це регламентування потрібно здійснювати.

Позиція адміністративістів зводиться до того, що державні службовці діють виключно у межах адміністративного права, виконуючи державні функції. Головним аргументом на користь такого висновку слугує функціональне призначення державної служби, сутність якої полягає у здійсненні функцій держави [4, с. 96–97]. Так, Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко зазначають наступне: «Інститут державної служби включає сукупність правових норм, що регламентують правовий статус державних службовців, в тому числі умови та проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців; до нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права». У той же час, зазначені науковці пишуть про те, що державний службовець, котрий вступає у трудові відносини з державним органом, набуває адміністративно-правового статусу [5, с. 11, 14]. З даним твердженням цілком виправдано не погоджується А. М. Слюсар. Вчений наголошує, що, незважаючи на особливе становище державних службовців порівняно з іншими категоріями працівників, зайнятих певною роботою на різних підприємствах, в установах та організаціях, державні службовці є найманими працівниками, які виконують державні функції. Виникнення, зміна й припинення відносин державної служби здійснюються відповідно до чинних правових приписів, які, хоча й мають державно-правовий та адміністративно-правовий характер, у той

же час належать до трудового права. Громадянин приймається на державну службу на умовах трудового договору, що укладається в порядку, встановленому трудовим законодавством. Після призначення на посаду у державних службовців виникають трудові відносини, на які поширюються норми законодавства про працю [6, с. 83–89].

Як справедливо зауважує В. І. Воловик, визнання адміністративно-правової природи праці державних службовців негативно позначиться на їх становищі як суб'єктів трудових правовідносин, оскільки спроба звуження сфери дії трудового права у випадку своєї законодавчої реалізації посилить неоднорідність галузевого регулювання відносин, створить реальну перспективу позбавлення значної кількості працівників встановлених трудовим правом гарантій їх захисту від можливого свавілля роботодавця [7, с. 63]. А. В. Андрушко слушно зауважує, що значний вплив на визначення правової природи правовідносин державної служби здійснюють норми адміністративного права, оскільки державні службовці є суб'єктами управлінських правовідносин, а державна служба розглядається як інститут цієї галузі права й одна з ланок адміністративної реформи. Проте громадяни України, які вступають на державну службу, реалізують своє право на працю, набувають правового статусу працівника відповідного органу державної служби, який визначається нормами трудового законодавства, а правова природа правовідносин, що виникли, є трудовою [8, с. 7].

Праця державних службовців суттєво відрізняється за своїм характером, складністю, відповідальністю, умовами праці тощо. Особливості настільки істотні, що це дає інколи привід для фахівців вважати, що трудове право на деякі категорії працівників не поширюється. Тим більше ситуація ускладнюється, коли у законодавстві відсутня чітка вказівка на те, що трудові відносини таких працівників виникають на підставі трудового договору (хоча б і з певними особливостями) і на таких працівників поширюється трудове законодавство [9, с. 55]. Аналогічну позицію займала Н. М. Неумивайченко, яка дуже точно вказувала на те, 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 [10, с. 161].

Необхідно звернути увагу на те, що Законом України «Про державну службу» частково вирішено питання щодо поширення сфери дії трудового законодавства на державних службовців. Так, у ч. 3 ст. 5 Закону вказується, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом». Окрім того, Закон України «Про державну службу» має численні вказівки на поширеність сфери дії трудового права на службово-трудова правовідносини. У низці статей цього законодавчого акта стосовно відносин держслужбовця з державним органом, в якому він працює, законодавець досить часто однозначно вказує на те, що ці відносини є трудовими, а виконання службових обов'язків являє собою працю, виконання роботи (пп. 3, 6, 8 ч. 1 ст. 2, п. 17 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про державну службу»). Такий підхід закріплений також в Конвенції МОП про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 р. № 151, яка розглядає державних службовців як найманих працівників [11].

Фундаментальне дослідження сутності та особливостей нормативно-правового регулювання службово-трудова відносин державних службовців проведено М. І. Іншиним, який першим серед плеяди сучасних вітчизняних науковців дослідив інститут державної служби у взаємозв'язку з галуззю трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Автор пише, що

правовідносини, які виникають зі вступом на службу, мають подвійний характер. Стосовно повноважень, якими наділяється особа зі вступом на службу для виконання функцій держави, – це безперечно владні повноваження. Стосовно відносин державного органу та особи, яка вступає на службу, то вони навряд носять державно-владний характер, що підтверджується співвіднесенням рис виникаючих в такому разі правовідносин з ознаками найманого працівника [12, 304].

Зокрема І. П. Греков з цього приводу вказує, що, зважаючи на подвійний характер державної служби, логічним буде поділити правовідносини в цій сфері на державно-службові та службово-трудова, які завжди мають два аспекти. Перший аспект характеризує відносини, які виникають у процесі організації державної служби, а саме у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів, встановленням статусу державних службовців, заміщенням посад державної служби, проведенням оцінки праці і просування по службі державних службовців [13, с. 362–363]. Такі відносини мають здебільшого адміністративно-правовий аспект. Другий аспект характеризує відносини, які складаються в ході реалізації державної служби, а саме: в процесі діяльності працівника в середині державного органу; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів; в процесі вирішення інших питань, пов'язаних з виникненням, розвитком і припиненням службово-трудова відносин. Відповідно, цю групу відносин необхідно віднести до галузі трудового права. Вказані «аспекти» у повній мірі асоціюються з уже ustalеним у науці та практиці поділом відносин у відповідній сфері, тобто їх поділом на зовнішні та внутрішні чи «внутрішньоорганізаційні» відносини. Зовнішніми в окресленому сенсі є такі відносини, які «складають сутність управлінської діяльності і у процесі здійснення яких працівник виступає від імені держави або її органу». Щодо «внутрішньоорганізаційних відносин», то вони, як правило, на думку вченого, відносяться до трудових відносин: «Внутрішні трудові відносини працівника апарату управління складаються з питань їх виникнення, зміни чи припинення, встановлення службово-трудова функцій, організації робочого часу і часу відпочинку, дисципліни, оплати праці, тобто такі, які виникають між державним службовцем і державною інституцією в будь-якому трудовому колективі відповідно до норм трудового права України. Таким чином, трудовим законодавством встановлюються трудові зв'язки державного службовця з органом управління, регулюються усі питання трудової діяльності» [13, с. 362–363].

Підтримувала викладену позицію Н. М. Неумивайченко, але у своїх твердженнях вчена справедливо звертала увагу на те, у трудових відносинах державних службовців як суб'єктів трудового права дійсно вбачається не лише внутрішній, але також і зовнішній аспект, проте у «рамках зовнішнього

аспекту вони не перестають бути трудовими». У так званому «зовнішньому середовищі» вони не втрачають своєї якості, а навпаки, «збагачуються новим змістом, обумовленим тим, що тут державний службовець виступає, з однієї сторони, працівником, який виконує трудові обов'язки», а з іншої – представником держави, від імені якої вступає в «зовнішні» відносини з фізичними та юридичними особами. Це, на думку вченої, є «нічим іншим, як частиною трудових відносин». З огляду на це, предметом трудового права виступають як «внутрішні», так і «зовнішні» трудові відносини державних службовців, якщо тільки вони виникають на підставі трудового договору. «Предметом адміністративного права є відносини управлінського характеру державних службовців щодо їхньої виконавчо-розпорядчої діяль-

ності від імені держави з фізичними і юридичними особами» [14, с. 51–52].

Заслугує на увагу позиція В. Процевського, який зазначав, що державні службовці, як й інші працівники, застосовують свою здатність до праці. При застосуванні праці для іншого суб'єкта виникають трудові відносини; вони виникають і у державних службовців. Підставою їх виникнення є волевиявлення, яке отримує правове оформлення у трудовому договорі чи контракті; те ж відбувається і у державних службовців. Норми адміністративного права визначають структуру і компетенцію міністерств, відомств, їх управлінь, відділів, порядок діяльності різного роду підприємств, організацій. Але ж ці функції виконують конкретні люди – працівники, які перебувають з роботодавцем (в данному випадку органом держави) в трудових відносинах [14, с. 99].

Також звернемо увагу на те, що В. В. Гладкий, аналізуючи досвід правового регулювання правового статусу державних службовців у зарубіжних країнах, наголошує на неприпустимості ігнорування чи відвертого заперечення комплексності правового статусу державних службовців. Автор, зокрема, зауважує, що «сам по собі підхід законодавців, що відображає теорію адміністративістів» (тобто зведення правового статусу службовців лише до його адміністративно-правового вияву), являє собою «міру уникнення невизначеності розмежування подвійної природи правового статусу державних службовців, з одного боку, та досягнення найбільш можливого рівня контролю над державними службовцями» (це, на думку правника, має значення, приймаючи до уваги високий рівень маргіналізації державних службовців), з іншого боку. При цьому В. В. Гладкий вказує на те, що невизначеність правового статусу державних службовців є об'єктивним результатом «недосягнення консенсусу щодо вирішення питання про те, коли державний службовець виступає суб'єктом трудового права, а коли – адміністративного». Разом із тим, на його думку, «вирішення проблеми у подібному контексті (не вирішивши базової концептуальної проблеми про розмежування статусів, експансивно відібравши у трудового права сферу дії цієї галузі права щодо таких працівників як державні службовці, що призведе також до додаткової інфляції трудового законодавства, законодавства про державну службу, знизить рівень панування права у суспільстві та державі, продублювавши норми законодавства про працю, трансформували деякі норми цього законодавства в законодавство про державну службу) не може осмислюватись як органічне вирішення проблеми чи як вирішення проблеми (як такої) у прямому сенсі цього слова» [2, с. 356–357]. У цьому контексті правовий статус держслужбовців пропонується розуміти як правове становище цих суб'єктів, яке врегульоване трудовим та адміністративним законодавством. Це вказує на те, що «відповідний правовий статус має два основних характерних вияви: адміністративно-правовий та трудовий, котрі органічно поєднані та потребують подальшого узгодження в теоретичній і практичній площині». Крім того, погодимось із тим, що «спір з приводу того, коли в практичній дійсності має місце адміністративно-правовий, а коли трудовий вияв і відповідного правового статусу участково може бути вирішений шляхом прийняття в теорії права позиції, згідно з якою державний службовець працює у державному органі, виконуючи публічні функції, природа яких обумовлює осмислення трудової діяльності службовця у публічно-правовому аспекті (цей контекст питання, насправді, не є новим для трудового права)». При цьому «необхідно мати на увазі, що держслужбовець є людиною, трудові права і гарантії якої не можуть бути проігноровані в соціальній правовій державі. Тому адміністративно-правовий вияв правового статусу державного службовця може розширюватись до

тієї міри, до якої враховується цінність гідності цього службовця, забезпечується його гідна праця, гідне життя, що можливо лише з врахуванням мети, завдань і принципів трудового права, в повній мірі пронизаного ідеєю антропоцентризму» [16, с. 31].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що вдосконалення діяльності державної служби має бути спрямоване на створення умов для ефективного виконання державними службовцями своїх трудових функцій. Подальший розвиток правового регулювання праці державних службовців повинен відображати в своєму змісті

усі сучасні реалії та тенденції, слугувати правовим орієнтиром тим чи іншим аспектам побудови демократичного українського суспільства.

Регламентування праці державних службовців можливо за допомогою норм як трудового, так і адміністративного права. Підтримуємо висловлену в науці пропозицію щодо визначення правових відносин державного службовця, які виникають між ним та його роботодавцем, службово-трудовами відносинами, оскільки по суті вони є трудовими правовідносинами, а за змістом являють собою службову діяльність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: Навчальний посібник. Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.
2. Гладкий В. В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: мат. VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків: Вид-во ХНУВС, 2018. С. 354–359.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України: підруч. Київ: Вікар, 2009. 725 с.
4. Процевський В. О. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми. *Право України*. 2004. № 12. С. 96–101.
5. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. розробка / авт. кол.: Р.А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко та ін. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.
6. Слюсар А. М. Особливості трудових відносин державних службовців. *Проблеми законності*. 2010. № 108. С. 83–89.
7. Воловик В. Про трудовий статус державних службовців. *Право України*. 1997. № 1. С. 63.
8. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2003. 18 с.
9. Болотіна Н. Б. Трудове право України: підручник. К.: Вікар, 2003. 725 с.
10. Неумивайченко Н. М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2 (25). С. 155–162.
11. Конвенція МОП про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 р. № 15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text (дата звернення 25.04.2023).
12. Іншин М. І. Державна служба як сфера регулювання трудового права. *Форум права*. 2011. № 3. С. 303–308 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-3/11imirtp.pdf> (дата звернення 25.04.2023).
13. Греков І. П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 361–365.
14. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2002. 220 с.
15. Процевський В. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми. *Право України*. 2004. № 12. С. 96–101.
16. Гладкий В. В. Про законодавче врегулювання етичної поведінки державного службовця: препринт. Київ: МАУП, 2019. С. 1–41.