

Проблемы определения сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих

Problems of determining the scope of legal regulation of labor activity of civil servants

Андрей Коротких

Ключевые слова:

государственные служащие, служебно-трудовые правоотношения, субъекты, трудовое право, административное право.

Key words:

civil servants, service and labor relations, entities, labor law, administrative law.

Постановка проблемы. В науке трудового права и в действующем законодательстве Украины нет ясности относительно того, какой отраслью права регулируются служебно-трудовые правоотношения государственных служащих. Решение вопроса о месте норм права, которые регулируют трудовую деятельность государственных служащих, имеет как практическое, так и теоретическое значение. От определения и установления границ государственно-служебного и служебно-трудового статусов зависит уровень социальной защищенности данной категории работников.

Актуальность темы обусловлена тем, то вопросу трудовой деятельности государственных служащих в научной литературе сегодня уделяется немало внимания, о чем свидетельствуют бесконечные дискуссии правоведов. В связи с этим в науке мнения разделились. Одни считают, что государственные служащие являются сугубо субъектами административного права, а поэтому их деятельность должна регулироваться исключительно административным правом. Другие не столь категоричны в данном вопросе и считают, что деятельность субъектов властных полномочий регулируется и другими сферами права, в частности трудовым правом.

Так, к числу таких ученых можно отнести А.В. Акулич, Н.Б. Болотину, В.С. Венедиктова, В.М. Воловика, К.В. Гончарову, И.П. Грекова, И.С. Галавана, К.Н. Гусову, А.Д. Зайкина, И.И. Зуб, И.М. Иншина, С.А. Иванова, М.М. Клемпарского, И.В. Кудрявцева, И.П. Лавринчука, Н.М. Неумивайченко, М.В. Панченко, В.И. Прокопенко, В.А. Процевского, И.М. Пахомова, О.Е. Пашерстника, Л.А. Сироватскую, С.В. Серебряка, Л.А. Чиканову, И.И. Швидкого, Т.В. Штих и других. Обычно противоположной позиции придерживаются ученые административного права, например, Ю.П. Битяк, Н.М. Коркунов, Г.С. Павловский, Ю.М. Стариков.

Цель статьи заключается в определении сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих.

Изложение основного материала. Позиция ученых сферы административного права сводится к тому, что государственные служащие действуют в рамках административного права, выполняя государственные функции. Главным аргументом в пользу такого вывода служит функциональное назначение государственной службы, сущность которой заключается в осуществлении функций государства, а как известно, государственная деятельность лежит в плоскости административного права. Так, по определению В.А. Процевского, государственная служба в Украине – это профессиональная деятельность лиц, которые занимают должности в государственных органах и их аппарате, относительно практического выполнения задач и функций государства, и что главным в регулировании их труда является принцип власти и подчинения¹. Г.С. Павловский также отмечает, что государственная служба – это непрерывное исполнение должностных полномочий лицами, работающими в аппарате государственных органов, на предприятиях, в учреждениях, организациях, получающих за это вознаграждение от государства. Государственные

¹ Процевський В.О. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми / В.О. Процевський // Право України. – 2004. – № 12. – С. 96–97.

служащие действуют от имени и по поручению государственных органов по практическому выполнению функций государственного аппарата². По мнению С.С. Студеникина, главным назначением администрации (руководителя) государственного органа, является осуществление организационно-управленческих функций в отношении трудовой деятельности государственных служащих, что позволяет отнести вопросы труда государственных служащих к сфере административного права³.

Н.М. Неумивайченко, апеллируя сторонникам административной позиции, отмечает следующее: «Если признать, что трудовые отношения государственных служащих настолько специфичны, что становятся предметом административного права, то и регламентация этих отношений должна осуществляться не на основании отраслевых принципов трудового права. На практике это может привести к необоснованному ограничению трудовых прав государственных служащих, ухудшению их личного правового статуса в процессе профессиональной деятельности»⁴. С этим полностью согласен В.М. Воловик, который убежден в том, что признание административно-правовой природы труда государственных служащих негативно скажется на их положении как субъектов трудовых правоотношений. Попытка сужения сферы действия трудового права в случае своей законодательной реализации усилит неоднородность отраслевого регулирования отношений, создаст реальную перспективу избавления значительного количества работников установленных трудовым правом гарантий их защиты от возможного произвола работодателя⁵. А С.А. Иванов убежден в том, что служение государству, о котором говорят ученые по административному праву, по своей сути – трудовая деятельность, которая осуществляется на основе найма, где работником является государственный служащий, а нанимателем – государственный орган⁶. Такое утверждение вызывает критику Ю.П. Битяка, который пишет, что государственная служба не охватывается только работой наемных работников в аппарате государственных органов, поскольку лица, проходящие службу, институционально принадлежат к публичному сектору, что требует особого режима труда. Ученый убежден, что, если государственные служащие будут выполнять работу как наемные работники, а не как служащие, это ухудшит их правовой статус как лиц определенной категории, что приведет к сужению содержания и объема существующих у них прав⁷. Следует заметить, что сужение прав государственных служащих может произойти только лишь при постановке их в чисто административные рамки. Речь же идет не о сужении правового статуса государственных служащих как особой категории граждан, а наоборот, об их расширении, поскольку признание их субъектами трудового права не ослабит их статус, а укрепит правовой механизм их защиты. В частности, А.В. Петришин пишет: «В рамках административно-правовой постановки проблема государственной службы получает новые оттенки. Прежде всего, делается попытка определить особенность службы как специфического вида трудовой деятельности. Если общим для различных слоев – рабочих, колхозников и служащих есть то, что они являются трудящимися, и труд их каждый по-своему общественно необходим и полезен, то специфика работы первых двух категорий состоит в том, что они непосредственно производят материальные блага, а служащие создают условия для непосредственного производственного труда»⁸. Однако Г.И. Петров по этому поводу говорит, что труд служащих – это либо труд по руководству государственной и общественной организацией, либо труд по выполнению специальной работы (например, работа преподавателя, врача, инженера), либо же труд по обслуживанию государственного и общественного аппарата, например, машинистка, курьер⁹. Мы не можем согласиться с таким определением труда государственных служащих, поскольку государственная служба по своему характеру является умственным трудом, в отличие от занятий непосредственно физическим трудом, выступает отдельной его разновидностью наряду с другими видами духовного про-

² Советское административное право : [учеб. для юрид. ин-тов и факультетов] / под ред. Р.С. Павловского. – К. : Высшая школа, 1986. – С. 117, 123.

³ Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 38–55.

⁴ Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н.М. Неумивайченко. – Х., 2002. – С. 50–51.

⁵ Воловик В.М. Про трудовий статус державних службовців / В.М. Воловик // Право України. - 1997. – № 1. – С. 63.

⁶ Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С.А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С.56.

⁷ Битяк Ю.П. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу / Ю.П. Битяк // Право України. – 2006. – № 5. – С.24.

⁸ Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. –С. 88, 90, 137.

⁹ Петров Г.И. Советское административное право: общая часть / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. – С. 198.

изводства¹⁰. Даже представители административного права советских времен писали, что государственная служба является одной из форм трудовой деятельности граждан, в частности делается акцент на том, что труд государственных служащих, как и труд рабочих и колхозников, является общественно-полезным, необходимым трудом, а деятельность всех работающих делилась на два вида: производственную и службу¹¹. А.Н. Морозова доказывает, что сфера управленческого труда – это труд по управлению, который отличается интеллектуальным содержанием, поскольку направлен на разработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменить состояние и протекание общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей, где интеллектуальный труд – это умственная деятельность, которая характеризуется высокой сложностью трудовых функций и требует как природных умственных способностей, так и высокой квалификации работника¹². Следовательно, осуществление государственных функций – это определенная профессия. Подтверждением этого является положение Закона Украины «О государственной службе», в котором отмечается, что государственная служба – это профессиональная деятельность лиц, занимающих должность в государственном органе.

Г.А. Науменко, Л.М. Гоги́на, В.Д. Бакуменко отмечают, что «институт государственной службы включает совокупность правовых норм, регламентирующих правовой статус государственных служащих, в том числе условия и прохождение государственной службы, виды поощрений и ответственности служащих; в него входят нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, уголовного, финансового и других отраслей права». Но, в то же время указанные ученые говорят о том, что государственный служащий, который вступает в трудовые отношения с государственным органом, приобретает административно-правовой статус¹³. Данное мнение не разделяет А.М. Слюсар, и мы с ним полностью согласны. Так, он отмечает, что, несмотря на особое положение государственных служащих по сравнению с другими категориями работников, занятых определенной работой на различных предприятиях, в учреждениях и организациях, государственные служащие являются наемными работниками, выполняющими государственные функции. Возникновение, изменение и прекращение отношений на государственной службе осуществляются в соответствии с действующими правовыми предписаниями, которые, хотя и имеют государственно-правовой и административно-правовой характер, в то же время относятся к трудовому праву. Гражданин принимается на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого в порядке, установленном трудовым законодательством. После назначения на должность государственных служащих возникают трудовые отношения, на которые распространяются нормы законодательства о труде. Не случайно в статьях 6 и 11 проекта Трудового кодекса Украины прямо указывается, что трудовые отношения государственных служащих регулируются трудовым законодательством, особенности применения которого могут устанавливаться специальными законами Украины¹⁴. А А.Ф. Скакун, определяя понятие государственного служащего, прямо указывает на непосредственное участие данных субъектов права в трудовых правоотношениях. Так, по определению ученого, государственный служащий – это работник государственной организации, учреждения, предприятия, который в установленном законом порядке осуществляет трудовые функции на профессиональных началах на основе трудового договора (контракта), получает заработную плату из государственных средств согласно занимаемой должности и подчиняется служебной дисциплине¹⁵. В свою очередь, И.В. Зуб отмечает, что принятие специальных законодательных актов о государственной службе не означает, что работа государственных служащих, в том числе и высших, а именно президентов, министров, не регулируется трудовым правом. Просто вследствие особенностей их труда правовой статус государственных служащих определяется специальными законами. Соответствующие нормы относятся к сфере действия трудового права, подчеркивая его растущую дифференциацию¹⁶. А.Я. Орловский также подчеркивает, что суть этих особенностей проявляется в том, что, с одной стороны, они закрепляют более жесткие требования к государственным служащим, а с

¹⁰ Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – С. 129.

¹¹ Козырева Т.И. Советское административное право : [учеб. пособ. для студентов ВЮЗИ] / Т.И. Козырева ; отв. ред. Я.Н. Уманский. – М., 1956. – С. 83.

¹² Морозова А.Н. Сучасний стан та тенденції розвитку зайнятості на державній службі / А.Н. Морозова // Вісник державної служби України. – 2011. – № 1. – С. 57.

¹³ Слюсар А.М. Особливості трудових відносин державних службовців / А.М. Слюсар // Проблеми законності. – 2010. – № 108. – С. 11, 14.

¹⁴ Слюсар А.М. Особливості трудових відносин державних службовців / А.М. Слюсар // Проблеми законності. – 2010. – № 108. – С. 87.

¹⁵ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 106.

¹⁶ Зуб И.В. Трудовое право России и Украины: общие проблемы, общие решения / И.В. Зуб // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 33–38.

другой – устанавливают для них дополнительные, по сравнению с КЗоТ Украины, условия, которые прежде всего касаются определения условий поступления и прохождения государственной службы¹⁷.

Итак, сегодня в науке нет четкости и единодушия по поводу того, какой же отраслью права регулируется трудовая деятельность государственных служащих. Мы убеждены, что ответ лежит посередине, поскольку нельзя отрицать административно-правовой аспект регулирования деятельности государственных субъектов, ведь данный факт научно и законодательно определен, хотя и подвергается критике. Сущность создания такого института, как государственная служба, заключается в реализации функций государственного управления, что и определяет ее назначение. Но и трудовой аспект такого регулирования ни в коем случае исключать нельзя. Поэтому, на наш взгляд, уместным будет рассмотреть позицию И.П. Грекова, который сделал попытку найти «золотую середину» спорного вопроса относительно регулирования служебно-трудовых отношений. Так, ученый указывает, что, несмотря на двойственный характер государственной службы, логичным будет поделить правоотношения в этой сфере на государственно-служебные и служебно-трудовые, которые всегда имеют два аспекта. Первый аспект характеризует отношения, которые возникают в процессе организации государственной службы, а именно в связи с подготовкой, подбором и расстановкой кадров, установлением статуса государственных служащих; в связи с замещением должностей государственной службы; проведением оценки труда и продвижения по службе государственных служащих. Такие отношения имеют преимущественно административно-правовой аспект. Второй аспект характеризует отношения, которые складываются в ходе реализации государственной службы, то есть в процессе деятельности работника внутри государственного органа; в процессе организации рабочего времени и времени отдыха; относительно дисциплины труда; в процессе функционирования кадров управления вне этих органов; в процессе решения других вопросов, связанных с возникновением, развитием и прекращением служебно-трудовых отношений. Соответственно, эту группу отношений необходимо отнести к отрасли трудового права. Данные аспекты логически соотносятся с разделением отношений в этой сфере на отношения внешние и внутренние. Внешними являются такие отношения, которые составляют сущность управленческой деятельности и в процессе осуществления которых работник выступает от имени государства или его органа. Относительно организационных отношений внутри органа, то они, как правило, по мнению ученого, относятся к трудовым отношениям. Внутренние трудовые отношения работника аппарата управления образуются по вопросам их возникновения, изменения или прекращения, установления служебно-трудовых функций, организации рабочего времени и времени отдыха, дисциплины, оплаты труда, то есть являются такими, которые складываются между государственным служащим и государственным институтом в любом трудовом коллективе в соответствии с нормами трудового права Украины. Таким образом, трудовым законодательством устанавливаются трудовые связи государственного служащего с органом управления, регулируются все вопросы трудовой деятельности¹⁸.

Следовательно, государственные служащие в процессе осуществления государственно-служебных функций вступают во внешние отношения, которые характеризуют их как лиц публичной власти. Однако в процессе реализации своих служебных прав и осуществления своих служебных обязанностей они становятся субъектами частноправовых отношений, которые возникают на основании приказа о назначении лица на государственную должность, которая закрепляет место работника в трудовом коллективе. В соответствии со статьей 2 Закона Украины «О государственной службе» должность – это определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий¹⁹. В связи с этим необходимо определить четкие границы между публично-правовыми (государственно-служебными) и частноправовыми (служебно-трудовыми) отношениями. На основании этого следует заметить, что сейчас отрасль трудового права функционирует как результат синтеза частноправового и публично-правового регулирования особой сферы общественных отношений, которые опосредуют человеческий труд. В рамках самого трудового права как отрасли правовой науки был сформулирован и практически реализован принцип социального партнерства, неизвестный отраслям ни публичного, ни частного права: это система правовых способов взаимодействия субъектов, которые олицетворяют публичные и частные интересы,

¹⁷ Орловський О.Я. Зміст трудових правовідносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О.Я. Орловський. – К., 2001. – С. 7.

¹⁸ Греков І.П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці / І.П. Греков // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип.16. – С. 362–363.

¹⁹ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

которые обеспечивают учет и компромисс последних. Указанный процесс означает включение в число субъектов трудового права лиц, которые ранее вообще не считались таковыми или которых относили к ним, однако со значительными изъятиями и оговорками²⁰.

Выводы. Подводя итог нашего исследования, следует сказать, что лицо в различных правовых сферах может иметь разный правовой статус, однако это принципиально не должно влиять на его правовую особенность и не нарушать его целостность как субъекта права. Так, наличие у государственного служащего его основного правового статуса как государственного лица с надлежащей таким субъектам спецификой деятельности не может исключать другую сторону его существования, то есть возможность быть участником других правоотношений. Государственные служащие являются субъектами трудовых правоотношений, труд которых имеет свою специфику, наличие которой выделяет их среди других категорий работников, а не исключает их из числа субъектов трудового права. Главной проблемой в решении данного вопроса является отсутствие в законодательстве Украины четкого указания на то, что труд государственных служащих регулируется трудовым законодательством. Автор убежден, что точка в существующей дискуссии будет поставлена с принятием Трудового кодекса Украины, нормы которого будут четко указывать на то, что труд государственных служащих регулируется нормами трудового законодательства с присущими особенностями данной категории работников.

Аннотация

В статье на основании научного анализа теоретических подходов выделены и рассмотрены три направления развития науки относительно сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих. Автором обоснована позиция, согласно которой труд государственных служащих регулируется в равной степени как нормами административного права, так и нормами трудового права, с присущими данной категории работников особенностями.

Summary

In the article on the basis of scientific analysis of theoretical approaches identified and addressed three areas of science on the scope of legal regulation of work of civil servants. The author substantiated the position that the work of public servants is regulated to the same extent as administrative law and labor standards, with the inherent characteristics of this category of workers.

Использованная литература:

1. Процевський В.О. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми / В.О. Процевський // Право України. – 2004. – № 12. – С. 96–97.
2. Советское административное право : [учеб. для юрид. ин-тов и факультетов] / под ред. Р.С. Павловского. – К. : Высшая школа, 1986. – 215 с.
3. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 38–55.
4. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення» / Н.М. Неумивайченко. – Х., 2002. – 185 с.
5. Воловик В.М. Про трудовий статус державних службовців / В.М. Воловик // Право України. – 1997. – № 1. – С. 61–66.
6. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С.А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 55–60.

²⁰ Слюсар А.М. Суб'єкти трудового права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення» / А.М. Слюсар. – Х., 2011. – С. 13.

7. Битяк Ю.П. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу / Ю.П. Битяк // Право України. – 2006. – № 5. – С. 22–29.
8. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 312 с.
9. Оболенський О.Я. Теорія системного підходу в державному управлінні / О.Я. Оболенський // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1996. – № 3. – С. 151–158.
10. Петров Г.И. Советское административное право: общая часть / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. – 320 с.
11. Козырева Т.И. Советское административное право : [учеб. пособ. для студентов ВЮЗИ] / Т.И. Козырева ; отв. ред. Я.Н. Уманский. – М., 1956. – 284 с.
12. Морозова А.Н. Сучасний стан та тенденції розвитку зайнятості на державній службі / А.Н. Морозова // Вісник державної служби України. – 2011. – № 1. – С. 55–62.
13. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. розробка / [авт. кол.: Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 420 с.
14. Слюсар А.М. Особливості трудових відносин державних службовців / А.М. Слюсар // Проблеми законності. – 2010. – № 108. – С. 85–92.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 415 с.
16. Зуб И.В. Трудовое право России и Украины: общие проблемы, общие решения / И.В. Зуб // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 33–38.
17. Орловський О.Я. Зміст трудових правовідносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення» / О.Я. Орловський. – К., 2001. – 22 с.
18. Греков І.П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці / І.П. Греков // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип.16. – С. 360–364.
19. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
20. Слюсар А.М. Суб'єкти трудового права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення» / А.М. Слюсар. – Х., 2011. – 26 с.

Андрей Коротких,

кандидат юридических наук,
судья Киевского апелляционного административного суда