

УДК 349.2
ББК 67.405.1

Клемпарський Микола Миколайович,
канд. юрид. наук, старший викладач кафедри
кримінального права та кримінології Харківського
національного університету внутрішніх справ,
м. Харків, Україна,
e-mail: klemparskiy_n@mail.ru

Klemparskiy Mykola Mykolaevuch,
candidate of law, senior teacher of the department
of criminal law and criminology
of Kharkov national university of internal affairs,
Kharkov, Ukraine,
e-mail: klemparskiy_n@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СЛУЖЕБНО-ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПРИ УЧАСТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

PECULIARITIES OF THE EMERGENCE OF THE OFFICIAL-LABOR LEGAL RELATIONS WITH THE PARTICIPATION OF THE STATE EMPLOYEES

ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В статті проаналізовано підстави та умови виникнення службово-трудо­вих правовідносин за участю державних службовців; охарактеризовано особливості виникнення службово-трудо­вих правовідносин за участю державних службовців.

В статье проанализированы основания и условия возникновения служебно-трудо­вых правоотношений при участии государственных служащих; охарактеризованы особенности возникновения служебно-трудо­вых правоотношений при участии государственных служащих.

The article has analyzed the reasons and conditions of the emergence of the official-labor legal relations with the participation of the state employees; the peculiarities of the emergence of the official-labor legal relations with the participation of the state employees have been characterized.

Ключові слова: службово-трудо­ві правовідносини, державні службовці, трудо­ві відносини.

Ключевые слова: служебно-трудо­вые правоотношения, государственные служащие, трудо­вые отношения.

Keywords: official-labor legal relationships, state employees, labor relations.

Службово-трудо­ві правовідносини як специфічний різновид трудових відносин не беруться нізвідки і не зникають безпідставно, як власно кажучи і будь-які інші правовідносини. Вони мають власні, обумовлені деякими особливостями правового статусу державного службовця, умови та підстави їх виникнення подальшого протікання, розвитку і припинення.

Проблемні питання виникнення, розвитку і припинення правовідносин взагалі та їх окремих різновидів зокрема, в тому числі трудових і службово-трудо­вих правовідносин, у своїх працях аналізували такі дослідники як: В. Б. Ісаков, В. І. Прокопенко, О. Ф. Скакун, О. О. Красавчиков, М. Г. Александров, О. І. Процевський, М. П. Карпушин, П. Д. Пилипенко, В. С. Венедиктов, Н. Б. Болотіна, Л. П. Грузінова, В. Г. Короткін, В. Г. Ротань, Н. М. Хуторян, В. В. Єрьоменко, О. В. Лавриненко, О. Ю. Оболенський, П. І. Жигалкіна ітн...

Однак, незважаючи на значний науковий доробок цих та інших правників проблематика особливостей виникнення, розвитку та припинення службово-трудо­вих правовідносин за участю державних службовців все ще залишається надзвичайно актуальною. Така ситуація по-

яснюється по-перше тим, що різні аспекти державної служби, в тому числі службово-трудо­ві відносини, які складаються та функціонують у її межах, довгий час вивчалися переважно правниками-адміністративістами, тобто під кутом зору адміністративного права, а по-друге, сьогодні в Україні відбуваються адміністративна реформа та процес поступового оновлення і вдосконалення трудо­вого законодавства, і саме інститут державної служби є одним із тих правових явищ, в межах якого галузі трудо­вого та адміністративного права тісно пов'язуються, переплітаються та взаємодіють.

Досліджуючи особливості виникнення службово-трудо­вих правовідносин за участю державних службовців слід звернутися до умов та підстав за яких вони стають можливими та складаються як такі. Під умовами та підставами виникнення службово-трудо­вих правовідносин за участю державних службовців слід розуміти сукупність юридично значущих, тобто передбачених законодавством, явищ, вимог і факторів, за наявності комплексу яких, можуть виникати зазначені правовідносини.

Хоча умови та підстави виникнення службово-трудо­вих відносин за участю державних службовців і являють собою, як зазначав свого часу С. І. Реутов, самостійними правовими явищами [1, с. 5], що відіграють одну із важливих ролей у системі правового регулювання, втім вони є тісно пов'язаними один із одним та перебувають у процесі органічної взаємодії. В основі і умов, і підстав знаходяться юридичні факти. Тож нормативні умови не можуть бути реалізовані без настання певних, необхідних юридичних фактів. З нашої точки зору, для цілей трудо­вого права під юридичним фактом слід розуміти певні конкретні, юридично значущі обставини реальної дійсності з наявністю або навпаки – відсутністю яких трудо­ве законодавство, а також деякі норми законодавства про державну службу, пов'язують виникнення, зміну та (або) припинення тих чи інших правових наслідків, зокрема службово-трудо­вих правовідносин.

Головною особливістю виникнення, як власне розвитку та припинення службово-трудо­вих відносин за участю державних службовців є те, що службово-трудо­ві відносини існують, так би мовити на стику двох галузей права – трудо­вого та адміністративного, а отже усі процедури та правовідносини, що їх супроводжують, пов'язані із прийняттям на державну службу її проходження та припиненням, ре-

гламентуються нормами як трудового так і адміністративного законодавства. Тому, враховуючи специфіку трудових (функціональних) обов'язків державних службовців, а також особливості адміністративно-правових методів впливу на суспільні відносини, очевидно, що умови прийняття на посади державних службовців і проходження державної служби є більш жорстким, порівняно з тими, які передбачені Кодексом законів про працю України. У зв'язку із цим норми трудового законодавства, зокрема ті, що містяться у Кодексі законів про працю України, для врегулювання багатьох аспектів службово-трудова правовідносин за участю державних службовців виконують роль найбільш загальних правових приписів, які конкретизуються та уточнюються у спеціальному адміністративному законодавстві, що регулює питання проходження державної служби.

Так, наприклад, стаття 22 Кодексу законів про працю України гарантує, що забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу. Будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається. Вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватися законодавством України [2]. Як видно із приведеного, норма має загальний характер і не містить конкретних вказівок, стосовно вимог, що пред'являються до осіб, які прагнуть реалізувати своє конституційне право на працю, в тому числі у сфері державної служби, що гарантується статтею 38 Конституції України – «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [3]. У той же час положення статті 22 КЗпП України з метою конкретизації вимог до працівників відсилають до інших нормативно-правових актів, якими, з урахуванням специфіки досліджуваної нами проблеми, є закони: «Про державну службу», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», Митний кодекс України та ін.

Слід відзначити, що умови виникнення службово-трудова відносин не перелічені у одній статті закону «Про державну службу» вони розпорошені по його змісту. Так аналіз зазначеного закону дозволяє виокремити наступні умови виникнення службово-трудова правовідносин:

- дієздатність;
- наявність громадянства, яке являє собою правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [4].
- необхідний рівень освіти і професійної підготовки;
- відсутність судимості;
- наявність вакантної посади у штаті державного органу;
- недосягнення особою граничного віку прийняття на державну службу;
- проходження у встановленому порядку конкурсного відбору, або іншої процедури, передбаченою Кабінетом

Міністрів України. Відповідно до норм закону «Про державну службу» а також Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців відбір на заміщення вакантних посад державних службовців третьої – сьомої категорій, крім випадків, коли законами України встановлено інший порядок заміщення таких посад, відбувається на конкурсній основі [5]. У зазначеному порядку записано, що конкурс на заміщення вакантної посади державного службовця повинен забезпечувати конституційне право рівного доступу до державної служби громадян України. Переведення на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також просування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору. Також Постановою КМУ від 30 серпня 1995 р. № 694 передбачено, що без конкурсного відбору або стажування можуть також прийматися: а) державні службовці на посади: керівників, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів державної виконавчої влади за погодженням з керівниками місцевих органів державної виконавчої влади; спеціалістів при переміщенні їх в межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; б) державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах Рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування; в) на державну службу – випускники Української Академії державного управління при Президенті України та її філіалів у державні органи, які направляли їх на навчання [6].

Вважаємо за потрібне відзначити, що окрім проходження конкурсу серед умов виникнення службово-трудова правовідносин також слід вказати перебування особи у кадровому резерві для державної служби та проходження стажування у державних органах. Перше питання регулюється Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, відповідно до якого кадровий резерв для державної служби створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі. Метою, яку переслідує держава формуючи кадровий резерв є забезпечення добору працівників, які: мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [7].

Окрім закону «Про державну службу» умови виникнення службово-трудова правовідносин, також передбачаються іншими спеціальними нормативно-правовими актами, які регулюють порядок прийняття на окремі різновиди державної служби. Наприклад, у статті 570 Митного кодексу України закріплені особливості виникнення службово-трудова відносин у сфері діяльності митних органів та організацій. Зокрема у ній встановлено, що на службу до митних органів та організацій приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на митну службу України. З прийняттям на службу може бути встановлено випробування строком від двох до шести місяців. Прийняття на службу до митних органів України здійснюється на конкурсній основі, якщо інше не передбачено законом.

На службу до митних органів, організацій не можуть бути прийняті особи, визнані в установленому порядку недієздатними або обмеженими у дієздатності, особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, а також особи, які протягом року, що передував їх зверненню до митного органу, організації з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією [8].

Важливу роль у визначенні умов виникнення службово-трудових правовідносин за участю державних службовців відіграють спеціальні кваліфікаційно-нормативні документи, в яких більш детально, порівняно із законами, визначаються критерії професійної придатності, яким має відповідати особа, що претендує на заміщення посади в державних органах чи органах місцевого самоврядування. Такими кваліфікаційно-нормативними документами, як правило, є відповідні довідники, як то: «Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» [9], «Довідник кваліфікаційних характеристик посад посадових осіб та працівників митної служби України» [10], «Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників МЗС України, представництв МЗС України на території України» [11], «Довідник професійно-кваліфікаційних характеристик типових посад осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» [12] тощо.

Так, зокрема у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців закріплено, що державний службовець повинен володіти: знаннями з Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу; вмінням вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію; аналітичним мисленням, розумінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Досить цікавим та, на нашу думку, актуальним, є питання щодо необхідності володіння особою, яка прагне вступити на державну службу, державною мовою. У законі «Про державну службу» про знання державної мови, як обов'язкової умови вступу на державну службу нічого не сказано, у той же час у Законі України «Про засади державної мовної політики» закріплено, що посадові та службові особи зобов'язані володіти державною мовою, спілкуватися нею із відвідувачами (стаття 11) [13]. Положеннями Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, також передбачено, що державні службовці повинні досконало володіти державною мовою. Отже складається дещо незрозуміла ситуація, а саме: з одного боку знання мови є обов'язком державного службовця, з іншого законодавством не передбачено, що незнання державної мови є підставою для відмови у прийнятті на державну службу, як доречі не зазначено й те, в який строк та у якому обсязі особа, що вступила на державну службу, повинна оволодіти державною мовою.

У випадку, коли державні службовці, які за характером своєї роботи вирішують питання, пов'язані з формуванням

та здійсненням міждержавних зв'язків, вони повинні володіти на рівні побутового і професійного спілкування однією з іноземних мов.

Фактичну основу виникнення службово-трудових правовідносин за участю державних службовців складають факт укладання трудового договору, призначення чи обрання на вакантну посаду.

У статті 21 КЗпП України встановлено, що трудовий договір є угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Загалом дане формулювання поняття трудового договору цілком може бути застосоване і до сфери службово-трудових відносин: на стороні працівника виступає державний службовець, який зобов'язується виконувати обсяг роботи, що відповідає посаді, яку він займає, а роботодавцем є держава в особі її тих чи інших органів. Слід також відзначити, що випадки застосування контракту як особливого виду трудового договору у сфері державної служби, чітко визначаються законодавством. Так, наприклад, законом «Про міліцію» передбачено, що громадяни приймаються на службу до міліції на контрактній основі. Або, скажімо, стаття 10 закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить норму, відповідно до якої на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Призначення як підстава виникнення службово-трудових правовідносин за участю державних службовців передбачається низкою нормативно-правових актів, зокрема Конституцією України, законом «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», Кодексом законів про працю України та ін. З приводу даної юридичної підстави серед правників відбувалися активні дискусії. Справа у тому, що ряд адміністративісти [14; 15] відзначали, що акт призначення особи на посаду у державному органі є єдиною та достатньою підставою для виникнення службово-трудових правовідносин. Однак на нашу думку більш ґрунтовною та справедливою є позиція фахівців у галузі трудового права, які досліджуючи природу службово-трудових правовідносин наголошують, що призначення на посаду є частиною складного юридичного факту, і йому передують укладання трудового договору.

Підсумовуючи проаналізований матеріал, можемо констатувати, що службово-трудові відносини за участю державних службовців, а саме: їх виникнення, розвиток та припинення, мають низку особливостей, обумовлених тим, що вони регламентуються нормами двох галузей права – трудового та адміністративного, при цьому для першої основним є диспозитивний метод регулювання, а для другої навпаки – імперативний. Практика застосування норм обох галузей права для регулювання інституту державної служби свідчить, що вони співвідносяться як загальне – норми трудового права, та спеціальне – адміністративно-правові норми.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

1. Реутов С. И. Юридические факты в семейном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 (гражданское право и гражданский процесс). М.: ВЮЗИ. – М., 1976. – 24 с. / Reutov S. I. Legal facts in the family law: abstract of dissertation of the candidate of law: 12.00.03 (civil law and civil process). M.: VYuZI. M., 1976. 24 p.
2. Кодекс законів про працю України № 322-VIII від 10.12.71 // ВВР. 1971. ст. 375.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. –1996. № 30. ст. 141.
4. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова КМУ від 15.02.2002 № 169 // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>
6. Про внесення доповнень до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423: Постанова КМУ від 30.08.1995 № 694 // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/694-95-%D0%BF>
7. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанова КМУ від 28.02.2001 № 199 // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF>
8. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4>
9. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 № 11 // [Електронний ресурс]. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280#d_4
10. Довідник працівників митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 16.05.2011 № 392 // [Електронний ресурс]. URL: <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/doccatalog/list?currDir=302900>
11. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників МЗС України, представництв МЗС України на території України: Наказ Міністерства закордонних справ України від 04.06.2009 № 113 // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1046.440.0>
12. Про затвердження Довідника професійно-кваліфікаційних характеристик типових посад осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації від 08.08.2009 № 171 // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1046.440.0>
13. Про засади державної мовної політики: Законі України від 03.07.2012 № 5029-VI // [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
14. Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права: сб. ст. – М.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 61–97 / Studenikin S. S. Soviet state service // Issues of the Soviet administrative law: Collection of articles. M.: Publishing house of the USSR Academy of science, 1949. P. 61–97.
15. Основы советского государственного управления: учеб. пособие / Власов В. А. М.: Изд-во ВППШ и АОН при ЦК КПСС, 1960. 288 с. / Fundamentals of the Soviet state government: textbook / Vlasov V. A. M.: Publishing house of VPSH and AON at CPSU CC, 1960. 288 p.

УДК 316
ББК 65.011.34

Севрюков Денис Георгійович,
канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедру
правознавства Новокаховського гуманітарного
інституту Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»,
м. Київ, Україна,
e-mail: sevrukov.denis@gmail.com

Sevryukov Denys Heorhiyovuch,
candidate of law, associate professor, head
of the department of jurisprudence of Novokakhovsky
humanitarian institute of the Open international university
of the human being development «Ukraine»,
Kyev, Ukraine,
e-mail: sevrukov.denis@gmail.com

**ПРОБЛЕМА ГЕНЕЗИСА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ**

**PROBLEM OF GENESIS OF THE SOCIAL STATE IN WESTERN EUROPE:
THEORETICAL APPROACHES**

**ПРОБЛЕМА ГЕНЕЗИСУ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В ЗАХІДНІЙ ЄВРОПІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ**

В статті розглядаються найбільш визнані теоретичні підходи до обґрунтування причин походження соціальної держави в Західній Європі («індустріальний» підхід; функціональна теорія; теорія потреб розвиненого капіталізму; марксистське розуміння природи соціальної держави; теорія класової мобілізації; державоцентристський підхід,

теорія модернізації тощо). Позиція автора статті полягає в тому, що соціальна держава виникла в силу комплексу причин.

В статье рассматриваются наиболее признанные теоретические подходы к обоснованию причин происхождения социального государства в Западной Европе (в частности,