



УДК 351.754

## СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Мовчун О.Г., здобувач  
Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу діючого законодавства, поглядів учених стосовно місця службових відносин в адміністративному праві, надається поняття таких відносин, визначаються їх межі та характерні ознаки.

**Ключові слова:** службові відносини, публічна служба, державна служба, муніципальна служба, службовий спір.

Статья посвящена анализу действующего законодательства, взглядов ученых относительно места служебных отношений в административном праве, приводится понятие таких отношений, определяются их границы и характерные признаки.

**Ключевые слова:** служебные отношения, публичная служба, государственная служба, муниципальная служба, служебный спор.

Movchun O.G. SERVICE RELATIONSHIP IN ADMINISTRATIVE LAW

This article analyzes current legislation, views of scientists on place of service relations in administrative law, induced concept of such a relationship, defined by their borders and characteristic features.

**Key words:** employee relations, public service, state service, community service, service dispute.

**Постановка проблеми.** Питання про те, що являють собою службові відносини, до теперішнього часу явно не достатньо розроблені у вітчизняній правовій літературі. Їх аналіз на монографічному рівні, як правило, проводиться у зв'язку з дослідженням більш загальних питань, присвячених проблематиці державної служби.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання діяльності публічних службовців на концептуальному рівні досліджувалось такими науковцями як: В. Авер'янов, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Петришин, В. Малиновський, Є. Черноног та ін. Водночас серед авторів, які в своїх роботах розглядають питання місця службових відносин у адміністративному праві, немає єдності в розумінні специфіки та змісту службових правовідносин. В першу чергу це пов'язано з тим, що досі не вирішена проблема співвідношення трудових і адміністративних основ у правовому регулюванні різних аспектів публічної служби.

**Метою статті** є визначення на основі аналізу діючого законодавства, поглядів учених місця службових відносин в адміністративному праві, надати поняття та визначити характерні ознаки.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини, в які при здійсненні своєї професійної діяльності вступає службовець, умовно можна розділити на дві основні групи: 1) його відносини з публічною адміністрацією або, в більш вузькому розумінні, з конкретним державним органом або органом місцевого самоврядування, в якому він служить (внутрішньо-організаційні відносини); 2) відносини із зовнішніми суб'єктами – фізичними та юридичними особами, в які

він вступає при реалізації своїх службових обов'язків.

Останнім часом фахівці адміністративного права (внутрішньо-організаційних відносин) або включають до його предмета, поширюючи на діяльність державних органів, підприємств, установ, організацій, або виводять за межі адміністративно-правового регулювання. Так, у підручнику за редакцією Ю.П. Битяка до предмета адміністративного права включені відносини, пов'язані, зокрема, з: а) діяльністю органів виконавчої влади; б) внутрішньо-організаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій [1, с. 19]. В.К. Шкарупа визначав предмет адміністративного права, як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [2, с. 5]. В.В. Галунько, проаналізувавши всі надбання науки адміністративного права щодо його предмета, зазначає, що в широкому розумінні «однією зі складових предмета адміністративного права є внутрішня діяльність публічної адміністрації, але тільки та її частина, що здійснюється у правовій формі». При цьому, не доцільно включати до предмета цієї галузі положення, які вже стали предметом регулювання інших галузей права [3, с. 87].

Водночас, відомий вчений-адміністративіст В.К. Колпаков відносить до предмета адміністративного права відносини: а) публічного управління; б) адміністративних послуг; в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [4, с. 24]. Як бачимо, фахівець не визнає внутрішню організаційну діяльність такою, що має публічно-правовий характер, і окремо у предметі адміністративного права не виділяє. Схожою є позиція представників трудового права, які розглядають цивільну службу, як особливий різновид праці вільного найму. На їх думку, державний службовець виступає, як службовець найманої праці, і в цьому сенсі володіє загальними трудовими правами, передбаченими для всіх категорій працівників, які здійснюють свою діяльність на основі трудової угоди (найму). Хоча назви (нормативно-правова термінологія) можуть бути різними (службовий контракт, службові відносини, службові права, службові обов'язки), їх змістом завжди є певна праця, специфіка якої проявляється в будь-якій сфері суспільно-корисної діяльності. Отже, прихильники даної концепції вважають, що службові відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на публічну службу, її проходженням та припиненням – не що інше, як трудові відносини, отже, і регулюватимуться вони повинні трудовим законодавством.

Щоб зрозуміти, який із двох підходів – широкий адміністративний або трудовий, є правильним, необхідно звернутися до розуміння сутності інституту публічної служби.

Публічна служба – ключовий елемент влади, незалежно від пануючого в ньому політичного режиму, форми правління і територіального устрою. Вона діє практично в усіх сферах діяльності держави (політичній, економічній та соціально-культурній), забезпечуючи функціонування механізму управління суспільством. Перш за все, публічна служба – це служба в органах публічної влади. Оскільки держава в особі своїх інститутів покликана виражати і захищати єдині інтереси всіх членів соціуму, можна стверджувати, що головною метою публічної служби є реалізація публічних інтересів, досягнення суспільно-значущих результатів. На жаль, дане положення не знайшло свого відображення у законодавчому визначенні даного поняття. Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів,

військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]. Очевидно, що дане визначення запроваджено в законодавстві лише для забезпечення можливості вирішення публічно-правових спорів, що мають місце під час проходження публічної служби відповідно до норм кодексу, і не має визначального змістовного навантаження. Водночас, кодекс відносить ці види спорів до публічно-правових, відокремлюючи їх від трудових спорів приватноправового характеру. Словник С.І. Ожегова визначає службу, як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. Службовець – особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. Це вид діяльності, пов'язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком. При цьому всі службовці створюють духовні цінності, або реалізують функції управління [6, с. 81].

В юридичній літературі службу поділяють на публічну (діяльність на якій регулюється публічним правом, зокрема нормами законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування») і приватну (діяльність на якій регулюється нормами трудового права). Державна служба у свою чергу поділяється на мілітаризовану і загально-функціональну. Загально-функціональна державна служба включає в себе спеціалізовану і адміністративну (служба в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, в місцевих державних адміністраціях) [7, с. 38].

Водночас не можна погодитись із думками тих вчених [8, с. 16; 9, с. 308], які до цивільної державної служби включають службу в державних чи комунальних закладах культури, науки, охорони здоров'я тощо, оскільки остання ніяк не може бути віднесена до державної служби.

У широкому теоретичному трактуванні публічна служба розуміється як одна зі сторін діяльності публічної адміністрації по правовому регулюванню і організації діяльності її працівників, а також сама діяльність державних і муніципальних службовців щодо практичного і безпосереднього здійснення функцій і завдань, що ставляться перед ними. Публічна служба передбачає служіння державі, територіальній громаді, тобто виконання за дорученням і за плату від цього діяльності з реалізації завдань і функцій держави і органів місцевого самоврядування. Термін «служба» найбільш повно відображає специфіку професійної діяльності службовця, характеризує її спря-



мованість на забезпечення функціонування державних органів і реалізації владних повноважень, а також висловлює її якісну відмінність від трудової діяльності найманого працівника. Ця специфіка робить принципово неможливим регламентування праці публічних службовців нормами трудового законодавства, оскільки вони виконують не трудову, а владну функцію, що зумовлює їх публічно-правовий статус. Вступаючи на публічну службу, вони реалізують не своє право на працю чи вільне розпорядження своїми здібностями до праці, а право на рівний доступ до публічної служби, а в більш широкому розумінні – конституційне право громадянина України на участь в управлінні державою.

Особливий характер покладених на публічну службу завдань і функцій визначає її специфічні ознаки: особливі принципи організації та функціонування; наявність особливого правового статусу публічних службовців, як представників публічної влади; особливий порядок вступу на публічну службу, її проходження та припинення; особливі умови професійної діяльності службовців, наявність спеціальних заборон та обмежень, пов'язаних із публічною службою; наявність спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; наявність особливого соціально-правового захисту службовців.

У цьому зв'язку неможливо не погодитися з позицією Ю.М. Старілова, який вважає, що основоположним поняттям у структурі службового права є державно-службові відносини, під якими розуміються державно-правові відносини служби і вірності державного службовця. «Важливо підкреслити, – наголошує автор, – що службове право не входить в систему трудового права. Державні службовці не є звичайними працівниками, яких приймають в приватному порядку на службу. Вони мають особливий державно-правовий статус» [10, с. 23].

Слід зазначити, що подібна концепція реалізована в багатьох країнах з континентальною системою права. Так, у законодавстві ФРН про державну службу зазначено, що службовець перебуває по відношенню до наймача у публічно-правових відносинах і відносинах відданості (вірності) (параграф 2, пункт 1 «Рамкового закону про уніфікацію прав державних службовців» від 27 лютого 1985 року зі змінами від 25 березня 1997 р).

Як відзначає О.А. Дьомін, принципове ототожнення найманих працівників та державних службовців було характерне для країн соціалістичної системи права. Відповідно до її доктрини кожна людина бере

участь у житті суспільства незалежно від сфери застосування її праці. Державний службовець у рамках цієї доктрини, в першу чергу, – один із учасників суспільного поділу праці, і лише в другу – представник влади [11, с. 8].

Ухвалений 16 грудня 1993 року Закон України «Про державну службу» містить ряд принципово нових для вітчизняного службового права положень. Зокрема, вперше надано законодавче визначення понять «державна служба». Проте в цілому закон зберіг радянський підхід до регулювання службових відносин. До державних службовців застосовуються загальні норми законодавства про працю у випадках, що не урегульовані цим Законом. Перелік цих особливостей, у порівнянні з радянським законодавством, істотно розширився. Зокрема, встановлено особливий порядок вступу на державну службу, відповідальності державних службовців, введено додаткові підстави для її припинення, визначено граничний вік перебування на державній службі тощо.

Сьогодні регулювання відносин публічної служби здійснюється частково нормами адміністративного права, частково – шляхом додаткового застосування норм Кодексу законів України про працю. Тобто, декларуючи відхід від норм трудового права, де-факто законодавець визнає, що поряд із публічно-правовими, службові відносини мають і приватноправову природу. Це призводить до того, що службові відносини розглядаються, як сукупність елементів, що є за своєю сутністю трудовими і публічно-правовими із відповідним правовим регулюванням, а значить – розуміння службових відносин на публічній службі, як виключно публічно-правового явища, не відповідає дійсності.

Такий підхід не можна назвати обґрунтованим. По-перше, визнаючи стратегічно неправильною практику компенсаційного застосування трудового законодавства до службових відносин, ми хотіли б наголосити, що сам факт такого застосування не свідчить про приватноправовий характер службових відносин, а свідчить про недоліки законодавця в процесі формування нормативно-правової бази, що регулює відносини державної служби, якій не вдалося остаточно позбутися «надбань» радянської системи права.

Визначаючи місце службових відносин в адміністративному праві, доцільно звернутися до такого його елементу, як адміністративний договір, оскільки досить часто відносини публічної служби відбуваються відповідно до контракту, укладеного між суб'єктом владних повноважень

та службовцем. Адміністративний договір, як особливий різновид договорів, є одним із важливих інститутів адміністративного права і формою діяльності публічної адміністрації. Як правило, він базується на адміністративно-правових нормах. Водночас, адміністративні та приватноправові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи один одного на відповідних рівнях. В юридичній літературі особливості адміністративного договору визначають у порівнянні з договором у приватному праві. На основі такого порівняння виділяють характерні ознаки адміністративного договору [12, с. 210-211]:

1. Обов'язковим суб'єктом (стороною) адміністративних договірних відносин є суб'єкт, наділений владними повноваженнями, який приймає рішення про укладання з ним службового контракту.

2. Учасники адміністративного договору можуть перебувати не в однаковому становищі, адже владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру і водночас несе певні зобов'язання перед іншою стороною. Жодна сторона приватноправового договору не має владних повноважень щодо іншої.

3. Публічна адміністрація в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, її статус визначається її компетенцією. При цьому право на укладання адміністративного договору (службового контракту) має бути передбачене в нормах про компетенцію такого органу.

4. Такий договір укладається з метою реалізації публічних інтересів. У зв'язку з цим слід навести положення ст. 3 Конституції України, в яких проголошено права і свободи людини та їх гарантії, визначається зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13].

5. Адміністративні договори, як правило, мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Так, державна служба за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання – нормами адміністративного, трудового і фінансового права.

6. Спірні питання, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному порядку або в порядку адміністративного судочинства [14].

7. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма.

8. Відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і немайновою, і носити адміністративний, дисциплінарний, цивільно-правовий і навіть публічний характер. Політикам, зокрема, членам уряду характерна «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без потреби обґрунтування підстав та обмеження права на судовий захист [15, с.15].

Дійсно, адміністративні договори мають організаційну спрямованість, укладаються в процесі реалізації публічної влади. В результаті договірної процесу формується певний загальний інтерес, узгоджене волевиявлення сторін, виражене в договорі. Після укладення договору це узгоджене волевиявлення набуває для сторін нормативно-обов'язковий характер. У цьому зв'язку є достатні підстави стверджувати, що контракт на публічній службі володіє всіма рисами адміністративного договору і по суті являє собою акт публічної виконавчої влади багатостороннього характеру.

Висновки. Таким чином, службові відносини публічної служби у широкому розумінні – це вид публічно-правових відносин, що складаються в процесі діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) по реалізації службовцями своїх посадових прав і обов'язків, встановлених законодавством про публічну службу. У вузькому розумінні – це відносини за участю службовців, які здійснюють функції, які передбачають пряму або опосередковану участь у реалізації публічних владних повноважень або охороні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Водночас, не можна вважати публічними ті службові відносини, що складаються за участі службовців на державних підприємствах, діяльність яких регулюється в основі своїй нормами трудового права, а також за участі найманих працівників, які залучаються для обслуговування держапарату на приватноправовій договірній основі. Отже, не всі службові відносини в публічному секторі є публічно-правовими.

До особливостей службових публічних правовідносин, на відміну від трудових, слід віднести такі риси: а) владний публічно-правовий характер; б) регулювання їх спеціальними публічно правовими нормами адміністративного права, що визначають особливий правовий режим публічної служби; в) використання конкурсу при вступі на більшість посад публічної служби; г) звільнення службовців, які займають політичні



посади, може здійснюватись без обґрунтування підстав та з обмеженням права на судовий захист; д) наявність службового розслідування при накладенні дисциплінарних стягнень; е) різного роду соціально-правові гарантії, що мають публічні службовці, на відміну від працівників приватного сектору (зокрема, право на розгляд службових спорів в адміністративних судах).

Водночас, у судовій практиці нерідко виникають проблеми з приводу розмежування трудових та службових відносин під час проходження публічної служби, зокрема, з питань нарахування та обчислення заробітної плати, надбавок, компенсаційних виплат тощо. З цього приводу доцільно навести положення ст. 8 Венесуельського органічного закону про працю, суть якого полягає в тому, що відносини, які регулюються нормами службового права і виникають з приводу вступу на службу, переведення, застосування системи винагород, соціального забезпечення тощо є службовими відносинами, а виникаючі з них спори не можуть не бути такими.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
2. Адміністративне право України: словник-довідник / укладачі В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Підчибій. – Дніпропетровськ: Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. – 194 с.
3. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83-88. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcpu.pdf>.
4. Курс адміністративного права України: [підручник]. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 (№№ 35-36, 37). – Ст. 446.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. – вид. 3-є, доповн. і перероб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К.: Дакор, 2009. – 560 с.
8. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навчальний посібник. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
9. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика. / Є.С. Черноног. – К.: Знання, 2008. – 458 с.
10. Старілов Ю.Н. Служебное право: [учебник] / Ю.Н. Старілов. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.
11. Демин А.А. Государственная служба в РФ: учебник для магистров / А.А. Демин. – 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. – 392 с.
12. Курс адміністративного права України: [підручник]. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 (№№ 35-36, 37). – Ст. 446.
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука, В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю. – 2007. – 735 с.