

Турінін О. В.,
асистент кафедри права
Кримського інженерно-педагогічного університету

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті запропоновано визначення предмета правового регулювання різними авторами. Розглянуто структуру предмета галузі права, виділено коло суспільних відносин щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права.

Ключові слова: службове право, службові відносини, адміністративно-правове регулювання, державна служба, норми адміністративного права, коло суспільних правовідносин.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади. «Предметом правового регулювання є не суспільні відносини, а поведінка людей – єдине з явищ об'єктивного світу, що піддається правовому регулюванню» [7].

Метою статті є розкриття предмету адміністративно-правового регулювання службових відносин, дослідження якісної специфіки державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як особливих видів професійної діяльності, окреслення контурів галузі службового права, основних векторів його розвитку, а також визначення шляхів подальшого удосконалення правового регулювання державно-службових відносин.

Дослідженню проблем адміністративно-правового регулювання в сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Грай, С. Дубенка, Н. Нижник, О. Оболенського, Н. Артеменко та інших. Проте, незважаючи на досить високий рівень аналізу сучасного законодавства, що регулює державно-службові відносини, порівняно мало уваги приділяється дослідженню якісної специфіки державної служби як особливого виду професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи пропонувані різними авторами визначення предмета правового регулювання, можна виділити два основні підходи. Відповідно до першого з них предметом правового регулювання слід вважати суспільні відносини. Відповідно, другим предметом є не самі суспільні відносини, а поведінка людей.

Супротивники цієї точки зору стверджували, що через вплив на поведінку людей право регулює суспільні відносини, направляючи їх розвиток.

Проміжну позицію займав Н. Неумивайченко, який розглядав суспільні відносини як загальний об'єкт правового впливу [9]. Безпосереднім предметом правового регулювання є різноманітні дії, діяльність учасників цих відносин.

Вважаємо, що розглянуті в цій дискусії точки зору насправді не так уже сильно розходяться одна з одною. Поведінка суб'єктів і суспільні відносини, що виникають унаслідок такої поведінки, – це дві сторони того самого явища. Право, будучи соціальним регулятором, містить правила винної поведінки людей, які в сукупності утворюють певні суспільні відносини. Протиставлення цих однопорядкових явищ дійсності, на нашу

думку, є безглуздом, оскільки вони не мають ні теоретичного, ні практичного результату.

Водночас щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права більш точним є виділення саме кола суспільних відносин, тому що саме вся сукупність суспільних відносин дозволяє повною мірою визначити сферу дії та специфіку цієї правової галузі. Тому, не протиставляючи поведінку суб'єктів і суспільні відносини як об'єкти правового регулювання, погодимося з висловленою позицією, що предмет регулювання галузі – це «особлива специфічна сфера суспільних відносин».

Однак чи всі суспільні відносини включаються в предмет правового регулювання? Щодо цього питання в юридичній науці також існують різні відповіді.

В. Мельниченко підкреслював: «Звичайно, коли говорять про суспільні відносини, мають на увазі економічні відносини, що утворюють базис суспільства. Але поняття суспільних відносин ширше й включає всі відносини людей у суспільстві, наприклад процесуальні відносини» [8].

Важливим аспектом також є питання про структуру предмета правового регулювання. Цілком очевидно, що суспільні відносини, будучи складним явищем, можуть мати певну структуру. Спроби виявити її робилися досить давно. Так, ще в 1944 р. було запропоновано виділити в структурі суспільних відносин як предмета правового регулювання два найбільш важливі елементи: суб'єктів або учасників суспільно важливої поведінки та дії або зміст від певних дій [5]. Важливо відзначити, що існування зазначених елементів структури суспільних відносин у цей час визначається в тому або іншому виді й більшістю сучасних учених. Водночас здійснено спроби виділити й інші елементи. Так, В. Дерещ, крім суб'єктів (індивідуальних і колективних) і їх поведінки (учинків і дій), включає в структуру предмета правового регулювання об'єкти (предмети, явища) навколишнього світу, із приводу яких люди вступають у взаємодію один з одним і до яких проявляють свій інтерес; соціальні факти (події, обставини), що виступають безпосередніми причинами виникнення або припинення відповідних відносин [4]. С. Алексєєв виділяє в структурі предмета галузі права [1, с. 79] такі елементи:

- а) суб'єкти галузі права;
- б) юридичні факти;
- в) учасники правовідносин;
- г) правова структура (правові зв'язки та залежності між суб'єктами);
- д) правова поведінка;
- е) об'єкти правової діяльності й об'єкти інтересу.

Безумовно, зазначені вище елементи структури предмета правового регулювання мають досить важливе значення, причому в різних правовідносинах більшого значення набуває то один, то інший. Однак на практиці все-таки слід мати на увазі, що відділення їх один від одного є досить проблемним, тому що фактично правовому регулюванню підлягає вся сукупність суспільних відносин у певній сфері (у тому числі й у сфері державної та муніципальної служби), а не якийсь із них.

Проте самі по собі суспільні відносини у сфері державної та муніципальної служби є, з одного боку, досить великими, а з іншого – неоднорідними. У теорії адміністративного права досить глибоко розроблений поділ державно-службових відносин на дві групи: зовнішньовладні (тобто відносини, пов'язані з реалізацією державними службовцями своїх повноважень поза державним органом) і внутрішньоорганізаційні (вироблені всередині цих органів). Зокрема, Ю. Битяк зазначає, що державна служба як соціальний інститут, урегульований нормами права, містить у собі дві групи відносин. Перша група – відносини між державою (в особі спеціально уповноваженого на те органа або посадовою особою) і особою, що заміщає державну посаду (державним чиновником). Вони виникають у зв'язку з установленням правового статусу державної посади; з визначенням способу її заміщення й установленням низки умов, правил вступу на державну службу. Сюди входять також відносини, що складаються у зв'язку з проходженням державної служби, у тому числі з просуванням і переміщенням державних службовців по службі, оцінкою їх праці, підготовкою, перепідготовкою й підвищенням кваліфікації, заохоченням і відповідальністю, а також відносини, що виникають у зв'язку з припиненням державної служби. Друга група – відносини між особою, яка заміщає державну посаду (державним чиновником), і громадянами, державними й недержавними організаціями у зв'язку зі здійсненням ними своїх посадових повноважень. Суб'єктом цих відносин може виступати тільки той державний службовець, який за займаною посадою наділений державно-владними повноваженнями [2].

Чи всі із зазначених відносин повинні включатися до предмета службового права? На нашу думку, відповідь на це питання має бути негативною. Так звані зовнішньовладні відносини є відносинами, у яких виражається сутність державного управління, тобто владної повсякденної діяльності, що безпосередньо організує органи влади в рамках і на основі закону. Державна служба є найважливішим механізмом реалізації державного управління, більша частина функцій державного управління реалізується саме державними службовцями. Безумовно, не всі зовнішньовладні відносини у сфері державного управління як однієї із суб'єктів мають державного службовця, однак питома вага таких відносин дуже велика.

Таке включення зовнішньовладних відносин до сфери регулювання службового права не виправдано розширило б його предмет, зіставивши його з межами предмета адміністративного права в цілому. Однак при цьому спотворилася б основна функція службового права, орієнтована на підвищення ефективності службової діяльності.

Крім того, слід пам'ятати, що далеко не всі зовнішньовладні відносини підпадають під дію норм адміністративного права. Так, слідчий прокуратури, направляючи свідкові повістку для виклику останнього на допит, робить дії, спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави Україна, тобто державно-управлінські. Однак його повноваження в цьому випадку регулюються не адміністративним, а карно-процесуальним законодавством. Правовідносини, що виникають, носять не адміністративно-правовий, а карно-процесуальний характер. Цілком очевидно, на наш погляд, що зазначене коло суспільних правовідносин не повинно включатися й у предмет службового права. Інакше, як справедливо зауважує М. Грай, «до сфери регулювання державної служби потрапить безмежна кількість публічних правовідносин, у яких бере участь держава в особі державних органів і діючих від їх імені державних службовців» [3].

На нашу думку, усе зазначене вище також справедливо й для сфери муніципальної служби.

Таким чином, до предмета службового права входять тільки ті суспільні відносини, які відбуваються в середині системи апарата державного й муніципального управління. Водночас вони можуть виникати й поза рамками окремо взятого органа влади, пов'язуючи різні органи й посадових осіб. Основна їхня відмінність від розглянутих вище зовнішньовладних відносин, на наш погляд, у їх цільовому призначенні: вони спрямовані або на організацію державної та муніципальної служби (тобто визначення посад, визначення статусу державних і муніципальних службовців, розробка посадових інструкцій і регламентів), або на безпосереднє забезпечення їх функціонування (вступ на службу, присвоєння військових і спеціальних звань, класних чинів, дипломатичних рангів, атестаційна й дисциплінарна діяльність та інше). Правовідносини, що виникають під час реалізації державним або муніципальним службовцем своїх повноважень у взаємодії із зовнішніми щодо апарата державного й муніципального управління організаціями та громадянами, до предмета службового права вже не входять, незважаючи на те, що їх наявність, як уже підкреслювалося вище, багато в чому визначає специфіку правового регулювання службової діяльності.

Отже, підводячи підсумок, відзначимо, що предметом службового права є сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі організації й функціонування державної та муніципальної служби як виду професійної діяльності.

Предмет службового права досить неоднорідний і може бути розділений на різні складові. Крім відзначеного вище поділу суспільних відносин, його складових на відносини у сфері організації й у сфері безпосереднього функціонування службової діяльності, можна також зробити поділ за видами служби. Так, О. Литвин у структурі предмета службового права виділяє [7]:

- службово-трудова правовідносини (сфера державної служби);
- службові правовідносини (сфера правоохоронної служби);
- службово-військові правовідносини (сфера військової служби);
- муніципальні правовідносини (сфера муніципальної служби).

Принципово погоджуючись із таким поділом, водночас відзначимо, що їх найменування, на нашу думку, є невдалим. По-перше, не зрозуміло, чому службові правовідносини, що виникають на державній службі, визначаються науковцем як службово-трудова. Такий термін широко вживається щодо державної служби в роботах багатьох фахівців, які є представниками трудо-правової концепції регулювання службових правовідносин, із метою підкреслення їхнього трудового характеру, а також відокремлення від так званих державно-службових відносин, урегульованих адміністративним правом. Не розглядаючи в цей момент зазначену концепцію, відзначимо, що використання вже досить широко відомого в правовій науці терміну «службово-трудова відносини», що має порівняно вузький зміст (тобто не охоплює всю сукупність службових правовідносин на державній службі), здатне ввести в оману та є навряд чи доречним. Крім того, якщо взяти до уваги, що термін «службово-трудова правовідносини» підкреслює трудо-правове регулювання відносин, які виникають на державній службі, трохи незрозуміло, чому правовідносини, що виникають на правоохоронній службі, названі Г. Леліковим «просто» службовими [7]. Як відомо, нині трудове законодавство поширюється й на службовців правоохоронних органів, нехай і меншою мірою, чим на державних службовців.

З аналогічної причини невдалим є використання стосовно відносин, що виникають на муніципальній службі, терміну «муніципальні правовідносини». Муніципальні правовідносини (або муніципально-правові відносини) – це відносини, уре-

гульовані нормами муніципального права, що виникають між суб'єктами муніципального права у сфері місцевого самоврядування. Цілком очевидно, що муніципальні правовідносини за своїм змістом не збігаються з відносинами, що виникають у сфері муніципальної служби.

Тому, на наш погляд, не вводячи без необхідності нових термінів, правильно говорити про виділення в предметі службового права чотирьох груп суспільних відносин, що виникають у таких сферах:

- державної служби;
- правоохоронної служби;
- військової служби;
- муніципальної служби.

Крім цієї досить очевидної структуризації, зрозуміло, що в рамках предмета службового права можна говорити про виділення груп правовідносин, пов'язаних із вступом на державну муніципальну службу, атестацією, присвоєнням класових чинів, військових і спеціальних звань та дипломатичних рангів, соціально-партнерських відносин тощо

Нескладно помітити, що наведений нами предмет службового права багато в чому (хоча й не повністю) перетинається з предметом адміністративного права. На наш погляд, це цілком логічно, оскільки службове право є похідним від права адміністративного, як і державна служба є похідною від апарата державного управління. Нині в предмет адміністративного права зазвичай включають такі групи суспільних відносин:

- управлінські відносини, у рамках яких безпосередньо реалізуються завдання, функції й повноваження виконавчої влади;
- управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі діяльності суб'єктів інших органів державної влади;
- окремі управлінські відносини, що виникають за участю органів місцевого самоврядування;
- окремі управлінські відносини організаційного характеру, що виникають у сфері «внутрішнього» життя суспільних об'єднань та інших недержавних формувань.

Цілком очевидно, що державно-службові відносини, що виникають у державних органах, що не стосуються виконавчої влади, носять внутрішньоорганізаційний характер і входять у предмет адміністративного права.

Водночас важливим є питання про співвідношення предмета службового права з предметом трудового права. Як відомо, багато сучасних учених, в основному представники науки трудового права, включають службові правовідносини частково або повністю в предмет трудового права.

Цілком очевидно, що нині заперечувати помітний вплив трудового права на службове право не можна. Більше того, деякі види службових відносин (наприклад, відносини муніципальної служби) сьогодні здійснюються на основі трудового договору й підпадають під предмет трудового права. Щодо питання про співвідношення предметів службового й трудового права слід зазначити, що до предмета трудового права зазвичай включають трудові відносини; інші відносини, тісно пов'язані з ними. Службові правовідносини суто трудовими бути не можуть, оскільки за загальним правилом здійснюються не на основі трудового договору. Більш правильним, на наш погляд, є їхнє включення не до предмета, а до сфери дії трудового права.

Ми не заперечуємо, що в майбутньому законодавець може повністю відмовитися від адміністративно-правових підходів регулювання службових правовідносин, повністю повернувши

державних і муніципальних службовців до сфери дії трудового законодавства. Тому питання про співвідношення службового, трудового й адміністративного права – це багато в чому питання перспективи. Водночас, навіть не торкаючись у цьому випадку ефективності того або іншого способу правового регулювання сфери службової діяльності, відзначимо, що в разі повного включення відносин, що виникають на державній і муніципальній службі, у рамки законодавства про працю навряд чи взагалі можна буде говорити про існування службового права як самостійної галузі або навіть підгалузі права трудового.

Висновки. Специфіка державної та муніципальної служби як особливого виду роботи з наймання робить якщо не неможливою, то вкрай небажаною орієнтацію на базові підходи й принципи трудового права в цій сфері. Звичайно, можна визнати службові правовідносини різновидом трудових, однак органічного злиття їх із дійсно трудо-правовими нормами не відбудеться, оскільки для цього необхідна якісна своєрідність, яка в цьому випадку відсутня. Збереження правового регулювання службових відносин у системі трудового права приведе або до зникнення специфіки службових правовідносин як принципово особливого виду найманної трудової діяльності, або до руйнування єдності предмета трудового права, перетворення галузі трудового права в аморфну структуру, лише за формальними ознаками об'єднуючи якісно різні суспільні відносини. Тому більш правильним, на наш погляд, є поетапне виключення трудо-правових норм зі сфери державної та муніципальної служби й заміна їх прав, що мають більшою мірою адміністративно-правову природу. Що ж стосується трудового права, то, на нашу думку, оптимальним було б включення службових правовідносин навіть не у сферу дії, а у сферу впливу трудового права.

Література:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982– . – Т. 2. – 1982. – 354 с.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 // Ю.П. Битяк ; Нац. юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 419 с.
3. Грай М.П. До питання підстав виникнення державно-службових відносин / М.П. Грай // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 28 травня 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 206–207.
4. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / В.А. Дерещ. – К. : Юридична думка, 2007. – 180 с.
5. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.І. Іншин ; Харківський наці. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.
6. Леліков Г. Реформування системи державної служби – запорука успіху адміністративної реформи в Україні / Г. Леліков // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
7. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Литвин ; Нац. ун-т Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 20 с.
8. Мельниченко В.І. Розмежування політичних і адміністративних посад як чинник стабілізації державного управління / В.І. Мельниченко // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – С. 268. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
9. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н.М. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 155–162.

Туринин А. В. Предмет административно-правового регулирования служебных отношений

Аннотация. В статье предложены определения разными авторами предмета правового регулирования. Рассмотрена структура предмета сферы права, выделено круг общественных отношений применительно к определению предмета конкретной отрасли права как критерия выделения ее из общей системы права.

Ключевые слова: служебное право, служебные отношения, административно-правовое регулирование, государственная служба, нормы административного права, круг общественных правоотношений.

Turinin O. Subject of administrative and legal regulation of official relations

Summary. The paper proposed definitions of legal regulation of various authors. The structure of the subject areas of law is reviewed. The author singles out the range of public relations concerning the definition of a particular field of law as a criterion for the selection of the general system of law.

Key words: service law, official relations, administrative and legal regulation, civil service, rules of administrative law, terms of public relations.