

ДОГОВІР ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Важливим видом трудової діяльності є договір про державну службу. Державні службовці здійснюють професійну діяльність на посадах в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання, завдань і функцій держави, мають відповідні службові повноваження та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовому регулюванню трудових відносин державних службовців властиві певні відмінності. Дані відмінності зумовлюються передусім особливим характером трудової діяльності державних службовців, котрий є наслідком специфічної сфери застосування їх праці. Особливий характер трудової діяльності виражається в наділенні державних службовців владними повноваженнями щодо організації публічної влади в суспільстві. Як наслідок цього, сферою застосування праці державних службовців виступає система органів публічної влади.

У зв'язку з цим у науковій літературі точиться дискусія про співвідношення адміністративного та трудового права в регулюванні державної служби. Джерелом даних розбіжностей з цього питання є принципове віднесення інституту державної служби до предмета правового регулювання публічних галузей права. Адміністративне право, на відміну від трудового, відноситься до публічних галузей права, тому воно і повинно регулювати відносини державної служби. В умовах побудови правової держави трудовому праву властивий приватно-публічний характер, про що свідчить світова практика і Конвенції МОП [1]. (Згідно з даною Конвенцією, державні службовці розглядаються в якості найманих працівників). Цей характер зумовлений необхідністю захисту державою в економічному плані більш слабкішої сторони трудового договору – працівника. Разом з тим, цей висновок в юриспруденції на витримує критики [8, с.40].

Своєрідність права державної служби є свідченням прояву відокремлення держави від цивільного суспільства. Це відокремлення є не що інше, як одна із форм участі держави в трудових відносинах, що знаходить особливо чіткий прояв у Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. [2]. Справді, державна служба проявляється як привілей громадянства,

оскільки до державної служби допускаються лише громадяни України, які набули відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або приступили до роботи за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Умови праці державних службовців чітко регламентуються, вони не мають договірного характеру, тому відповідно переговори про умови праці та винагороду за працю виключаються. Від кандидата на посаду державного службовця вимагається лише згода на зайняття посади. Державні службовці займають певне становище в ієрархії, вершиною якої є найвищі державні пости. Ця ієрархія породжує особливі відносини залежності. Таке своєрідне становище державних службовців дозволяє вважати їх представниками держави. А якщо вони відокремлені від цивільного суспільства, то й сама держава стоїть поза сферою економіки, поза цивільним суспільством.

Формальною ознакою визнання працівника державним службовцем є заняття ним посади в державних органах та їх апараті. Зайняття посади відбувається в результаті вступу особи в трудові відносини з певним державним органом, установою чи організацією, після чого особа стає учасником державно-службових відносин. Особливості виконуваних нею функцій, обсяг повноважень по їх забезпеченню, рівень відповідальності та обсяг гарантій зумовлені участю державного службовця у відносинах, що регулюються переважно, крім трудового, адміністративним правом. Наявність цих відносин у процесі виконання трудової функції є тим критерієм, що відрізняє їх від інших категорій працюючих, обумовлює особливий юридичний склад укладення трудового договору з прийняттям акта вищестоящим органом про призначення, обрання на посаду, порядок проходження служби. В результаті поєднання участі державного службовця в публічно-правових відносинах з реалізацією функцій забезпечення суспільних інтересів відповідно до компетенції певного державного органу чи установи та приватно-правового елементу трудових відносин з цим органом, установою виникає досить специфічна ознака – якісно особливий правовий стан працівника через поєднання елемен-

тів публічно-правового та приватно-правового статусу в межах державно-службових відносин.

Після встановлення трудового зв'язку з конкретною державною структурою і зайняття відповідної посади саме за цією посадою визначається обсяг повноважень, прав і обов'язків державного службовця, необхідний для виконання передбачених за посадою трудових функцій. Разом з тим, органи публічної влади являють собою цілісну систему, основна властивість якої – побудова її на основі внутрішньої організації та координації її складових частин. В результаті цього регламентація діяльності державних службовців включає в себе не тільки сукупність службових прав і обов'язків, що визначені в нормативному порядку, а й встановлення субординаційних зв'язків між окремими державними службовцями як у межах одного органу державної влади, так і всієї системи органів державної влади. Це знаходить своє відображення в обов'язковості для державних службовців рішень, прийнятих вищестоящими державними органами та керівниками в межах їх повноважень. Виконання державними службовцями своїх трудових обов'язків працівника є в той же час здійснення ними владних повноважень органу публічної влади. Тому регулювання діяльності державних службовців здійснюється не тільки трудовими нормами, але й переважно адміністративними [5, с.57-58]. У зв'язку з цим звужується можливість договірного регулювання праці державних службовців, з одного боку, та з другого – підвищується значення державного способу правового регулювання праці державних службовців [6, с.400].

Правовий статус державних службовців визначається Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. [2]. Щодо трудового договору з державним службовцем в юридичній літературі висловлювались думки, що цей договір як підстава виникнення трудових відносин не є угодою сторін у повному розумінні цього терміна з достатнім діапазоном вибору умов його укладення. У даному випадку трудовий договір – це по суті угода з питання прийняття на роботу [9, с.3]. Залежно від сфери діяльності та рівня посади в ієрархічній структурі можливе впровадження на державній службі такої форми трудового договору як контракт, що дасть змогу діяти більш гнучкому механізму регулювання трудових відносин державного службовця, швидше позбавлятися некваліфікованих працівників.

Державна служба в Україні має ознаки найманої служби, яка на відміну від кадрової, базу-

ється на договірних засадах вступу на неї. Але вже на цьому етапі встановлення трудових відносин має місце така відмінність правового зв'язку між роботодавцем та кандидатом на посаду державного службовця, що проявляється в обмеженні свободи при укладенні трудового договору нормативними вимогами. Режим праці в державному секторі відрізняється дуалізмом, який має таке ж значення, як дуалізм права державної служби та трудового права приватного сектора. Тому хоч трудові відносини регламентують у рамках діяльність державних службовців, разом з тим, все, що відноситься до сфери колективних договорів, на державній службі заборонено; обмеження права на страйк прийнято пов'язувати в першу чергу із забезпеченням державної безпеки. Хоча, як зазначає С.А.Іванов, у Франції, Італії, Канаді та ряді інших країн, страйки державних службовців дозволені, що свідчить про закономірність установаження єдності правовідносин, у тому числі і трудових у цивілізованому цивільному суспільстві [5, с.57].

Прийняття на службу відбувається через проходження загальних конкурсних іспитів. Підставою прийняття на службу може бути трудовий договір, вибори, конкурс, призначення на посаду, направлення на роботу після закінчення навчання. Кожна форма заміщення посади передбачає певний порядок здійснення юридичних фактів, що її складають. Дії з укладенням трудового договору після набуття сили адміністративних актів завершують процедуру заміщення посади. Це завершення здійснюється оформленням наказу чи розпорядження про зарахування на посаду. Вивчення та докладний аналіз умов вступу на державну службу, особливостей підстав виникнення трудових правовідносин у зазначеній сфері суспільно-корисної діяльності визначили ознаки договору про державну службу за формою, змістом, сферою дії, порядком укладення тощо, які дають можливість вважати його окремим видом трудового договору [7, с.12].

Якщо при прийнятті на роботу державного службовця у роботодавця є сумніви щодо його відповідності посаді, на яку претендує працівник, такому працівнику може бути встановлений випробувальний строк, який відповідно до Закону про державну службу передбачений до шести місяців без будь-яких застережень, тобто не залежить від посади, на яку претендує працівник, без погодження з профспілковим органом тощо.

Для визначення придатності працівника до роботи для державних службовців може бути

встановлене стажування. Від випробування стажування відрізняється змістом і цільовим призначенням, оскільки провадиться з метою необхідних практичних навиків для виконання роботи відповідно займаній посаді, вивчення специфіки роботи, поглиблення спеціальних знань, тобто оволодіння відповідною кваліфікацією. Завданням стажування також є перевірка професійного рівня та ділових якостей працівників, які претендують на посаду державного службовця. Порядок стажування в державних органах затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804 і передбачає можливість його проходження як для осіб, які вперше претендують на посаду державного службовця, так і для державних службовців, які бажають зайняти більш високу посаду.

Зарахування на стажування, його термін і порядок проходження оформляється наказом працівника державного органу, в якому проводиться стажування. Під час проходження стажування працівник повинен дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку державного органу, в якому він проходить стажування. Стажування працівника проводиться з відривом від основної роботи. За працівником зберігається його посада і заробітна плата за основним місцем роботи. Стажисту за основним місцем роботи відшкодовуються витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найм житла. Після успішного закінчення стажування державний службовець може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору.

Отже, умови трудової діяльності державних службовців чи не найбільше регламентовані централізовано виданими нормативними актами, що залишають менше вибору сторонам трудового договору при визначенні його змісту. Наглядним прикладом є завершена система нормативно-правових актів [2; 3; 4, с.27]. Це є першою

відмінною рисою правового регулювання праці державних службовців. По-друге, особливості правового становища органів державної влади та управління, які мають своїми повноваженнями виконання державних функцій, обумовлюють і особливий характер трудових правовідносин громадян, які поступають на державну службу.

Список літератури

1. Конвенція МОП №151 (1978 р.) «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе»
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст.490.
3. Положення про порядок стажування у державних органах. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994. - №804.
4. Положення про проведення атестації державних службовців. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. – №1922. // Офіційний вісник України, 2001. - №1.
5. **Іванов С.А.** Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право, 1994. - №4.
6. Курс российского трудового права. В 3-х т. Т.1 Общая часть / Под ред. **Е.В. Хохлова.** – СПб: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1996.
7. **Лаврінчук І.П.** Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин. Автореферат канд. дисертації. – К., 1999.
8. **Омелехина Н.** Некоторые особенности трудового договора государственных служащих // Государство и право. – 2000, №1.
9. **Ротань В.Г., Черткова И.В.** Все у трудовых контрактах. – Томск: Имидж. – 1993.

Стаття надійшла до редколегії 5 липня 2002 р.

N.D. Getmantseva

THE CONTRACT ABOUT A STATE SERVICE BEHIND THE LEGISLATION OF UKRAINE

Summary

In clause the legal nature of the legal status of the civil servants is considered.