

Костюк Віктор Леонтійович
доктор юридичних наук, доцент,
заступник завідувача відділом
Апарату Верховної Ради України,
професор кафедри галузевих правових наук
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА У КОНТЕКСТІ НОВІТНЬОЇ КОДИФІКАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стратегія проголошених в Україні реформ тісно пов'язана із процесом реформування державної служби, що передбачає переосмислення її мети, завдань, функцій, спрямування у розвиток сучасної моделі держави, попередження корупції, посилення механізмів реалізації, гарантування і правової охорони прав і свобод людини. Важливого значення у контексті новітнього реформування мають питання пов'язані із правовим статусом державного службовця¹, у тому числі щодо професійних вимог до зайняття посад, прозорості, відкритості проходження державної служби, професійної кар'єри, прав, обов'язків, гарантій та обмежень тощо.

Утвердження новітньої моделі державної служби є об'єктивним та закономірним чинником законодавчого забезпечення конституційного права громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» (ст.38 Конституції України)². Разом із тим, ухвалені закони про державну службу^{3, 4} лише частково означили вектори її розвитку. При цьому, питання інноваційних змін, які б системно реформували інститут державної служби залишилися поза увагою законодавця. Насамперед, ускладненим видається пропонуване визначення терміну «державна служба». Відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу» «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством». За змістом норм Конституції України (ст.ст.6, 19) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Крім того, таке розуміння терміну «державна служба» видається нечітким та неповним, що може спричинити ускладнення правозастосовчої практики.

Нова редакція Закону України «Про державну службу» не містить чіткого визначення правового становища державного службовця у сфері праці, зокрема, достатньо фрагментарно визнаються професійні вимоги до посад державної служби, права та обов'язки державного службовця, процедуру конкурсного відбору, проходження державної служби. Дискусійний

¹ Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.І. Іншин ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2005. — С. 23-27.

² Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – С. 141.

³ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст.490.

⁴ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №4. – Ст.43.

характер має положення, що «право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра - для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра - для посад категорії «В» (ст.19 Закону України «Про державну службу»). Зокрема, неясно, а про яку вищу освіту йдеться (наприклад, юридична, економічна, технічна тощо). Також законодавець визначає тільки систему загальних прав та обов'язків державного службовця. Положення за яким державні службовці реалізують права та виконують обов'язки «визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах» (ст.ст.7,8 Закону України «Про державну службу») потребує належної конкретизації. Крім того, законодавче регулювання праці державних службовців відсутнє у Кодексі законів про працю України⁵, хоча, цей Закон регламентує відносини по застосуванню праці усіх категорій працюючих.

Ці та інші чинники засвідчують те, що інститут державної служби залишається достатньо вразливим, з огляду на наступне: 1) невідповідність стану розвитку суспільства та держави; 2) ускладненість та нечіткість законодавчого регулювання державної служби; 3) відсутність узгодженості трудового законодавства та законодавства про державну службу; 4) відсутність чітких підстав вступу на державну службу; 5) недосконалість правового статусу державного службовця; 6) недосконалість механізмів стимулювання праці державних службовців; 7) відсутність збалансованості соціальних гарантій та законодавчих обмежень щодо державних службовців; 8) відсутність належного державного нагляду та громадського контролю; 9) недосконалість судового захисту.

Ураховуючи об'єктивні та закономірні тенденції щодо необхідності удосконалення інституту державної служби, забезпечення системного підходу до формування оптимальної моделі правового статусу державного службовця, доречним було б цілу низку питань вирішити у процесі новітньої кодифікації трудового законодавства. Це пов'язано із тим, що реалізація права на державну службу супроводжується здійсненням права на працю, а також належної гармонізації трудового законодавства та законодавства про державну службу.

Поданий на розгляд парламенту проект Трудового кодексу (далі – ТК)⁶[6], спрямований на комплексне правове регулювання з питань праці. При цьому, перспективність його визнання як ефективного закону, у разі ухвалення Верховною Радою України, цілком залежатиме від того, наскільки у ньому повно будуть означені питання правового статусу окремих категорій працівників, у тому числі державних службовців. У зв'язку із цим, видається доцільним у проекті ТК: 1) передбачити особливості застосування його норм щодо державних службовців; 2) доповнити проект окремим розділом присвяченому особливостям праці державних службовців: а) визначити професійні та інші вимоги вступу на державну службу; б) визначити прозорі механізми конкурсного відбору на державну службу; в) передбачити особливості трудового договору із державними службовцями; г) визначити систему трудових прав, обов'язків, соціально-трудова гарантій державним службовцям; г) визначити особливості робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, трудової дисципліни, охорони праці державних службовців; д) передбачити механізми дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців; е) визначити питання державного нагляду та контролю, громадського контролю з питань праці державних службовців; є) визначити механізми захисту права на працю та інших трудових прав державних службовців.

Ще одним важливим аспектом кодифікації трудового законодавства має стати проведення національних та міжнародних експертиз проекту ТК, громадське обговорення із залученням експертних оцінок представників провідних шкіл трудового права і за їх результатами прийняття відповідного закону Верховною Радою України.

⁵ Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VII (у редакції від 01.03.2017р.) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.

⁶ Трудовий кодекс: законопроект, реєстр.№1658 від 20.05.2015р., внесений Гройманом В.Б., Денисовою Л.Л., Папієвим М.М., Кубівим С.І./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1658&skl=9.