

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ, ЗАЙНЯТИХ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

КОВАЛЕНКО Р. І. - докторант кафедр трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 346.2

DOI 10.32782/NP.2023.4.15

У статті досліджено актуальні питання правового регулювання праці працівників, зайнятих на публічній службі в Україні. Проаналізовано базові поняття, що стосуються публічної служби. Зокрема розглянуто такі її види, як державна та муніципальна служба. Висвітлено основні нормативно-правові акти, що регулюють сферу державної та муніципальної служби в Україні. Здійснено порівняльний аналіз положень цих актів. Визначено основні прогалини та недоліки чинного законодавства у цій сфері. Зокрема, наголошено на відсутності єдиної уніфікованої концепції регулювання праці на публічній службі. На основі проведеного дослідження сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, муніципальна служба, трудове право, трудові відносини.

Постановка питання

Раніше в Україні термін «публічна служба» не використовувався, замість цього застосовувалися терміни «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Державна служба включає професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Служба в органах місцевого самоврядування включає професійну діяльність громадян України,

які займають посади в органах місцевого самоврядування та реалізують територіальну громаду свого права на місцеве самоврядування та окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом. Важливо зауважити, що служба в органах місцевого самоврядування відбувається на постійній основі, що часто в інших країнах є критерієм виділення основної групи публічних службовців – «чиновників».

Аналіз наукової літератури та не вирішені раніше питання

По сьогоднішнє правове регулювання праці працівників зайнятих на публічній службі ще не було предметом комплексного дослідження, хоча окремі аспекти досліджувались багатьма українськими вченими, серед яких: В.М. Барішніков, І.П. Греков, Н.В. Дараганова, В.В. Китайгородська, Є.А. Третяков, М.І. Цуркан та інші науковці. Наукові напрацювання цих та інших учених становитимуть теоретичний фундамент для формування актуального та комплексного концептуального бачення правового регулювання праці працівників зайнятих на публічній службі.

Виклад основного матеріалу дослідження

Кодекс адміністративного судочинства України визначив термін «публічна служба» як діяльність на державних політичних посадах, суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) служ-

бу, дипломатичну службу, іншу державну службу та службу в органах влади та місцевого самоврядування [1]. Однак, це визначення є занадто широким і потребує уточнення, оскільки воно не відрізняє політичні посади від службових, адміністративних посад в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ці посади не є однакою за своєю природою, тому їх необхідно розмежувати для точнішого визначення поняття публічної служби.

Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Незважаючи на відсутність принципових відмінностей у службовій діяльності державних та муніципальних службовців, інші класифікації публічної служби дозволяють краще зрозуміти її сутність. Зважаючи на значний підхід щодо поділу публічної служби, поділяють на цивільну та мілітаризовану службу. Мілітаризована служба характеризується спеціальним призначенням, завданнями та порядком формування, є військовою, правоохоронною та службою безпеки держави. Мілітаризована служба є одним з видів публічної служби [2,3]. В Україні до мілітаризованої служби слід віднести військову державну службу, службу безпеки та правоохоронну (воєнізовану) державну службу в органах внутрішніх справ, державній прикордонній службі тощо [1]. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, а також має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах [4,5].

Вимоги до службовців мілітаризованої служби жорсткіші щодо віку, здоров'я та фізичної підготовки, вони мають спеціальні зовнішні атрибути та присвоюються спеціальні звання. Україна має державні служби, які відносяться до мілітаризованої служби - військову державну службу, Службу безпеки України та військово-прикордонну службу [5].

Цивільна служба є іншим видом публічної служби і складається з професійного апарату чиновників, які забезпечують роботу державних та місцевих органів влади.

У багатьох країнах Європи цей вид служби називається цивільною, щоб відмежувати її від військової. У Великій Британії це поняття не є уніфікованим законом, але норми щодо утворення цивільної служби визначені наказами Ради Цивільної Служби. Кодекс доброчесності поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів влади автономної республіки Крим або органів місцевого самоврядування визначає їх обов'язки перед громадянами та органом призначення, включаючи пріоритет публічного інтересу, чесність та неупередженість, що сприяє якісній політиці та реалізації прав громадян [6].

Таким чином, публічна служба включає професійну роботу осіб, які працюють на адміністративних посадах у виконавчій владі та місцевому самоврядуванні. Це також може включати професійну роботу в апаратах інших державних органів, таких як глави держави, парламенту та судів. Наразі є актуальним ясне розмежування між цими видами діяльності, щоб вирішити проблеми з призначенням, звільненням та службовим стажем політичних діячів та публічних службовців. Організація публічної служби повинна ґрунтуватися на принципах верховенства права, законності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та доброчесності. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Оскільки правове регулювання праці працівників, зайнятих на державній службі.

Враховуючи той факт, що державна служба є одним з видів публічної служби в Україні. Державна служба є професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [7]. Державна служба здійснюється на професійній основі, що обумовлюється необхідністю забезпечення неперервної, компетентної діяльності державних організацій [7]. Цей вид публічної служби

спрямований на забезпечення ефективної роботи державних органів та задоволення потреб суспільства.

Основним нормативним актом який регулює дану сферу суспільних відносин є Закон України «Про державну службу»[8], що визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Таким чином, до категорії державних службовців відносяться працівники, які займають посади в органах державної влади та їх апаратах, а також в органах місцевого самоврядування.

Основні категорії працівників, які можна віднести до державних службовців, включають:

1. Посади в органах державної влади:

- Міністри та їх заступники;
- Керівники та працівники апаратів центральних органів виконавчої влади;
- Керівники та працівники апаратів місцевих органів виконавчої влади;
- Державні службовці в органах державної влади.

2. Посади в органах місцевого самоврядування:

- Керівники та працівники апаратів органів місцевого самоврядування;
- Державні службовці в органах місцевого самоврядування.[8]

Отже, можна зробити такі висновки, що державній службі як різновиду публічної служби притаманні наступні ознаки:

- Державна служба є одним з видів публічної служби в Україні, що полягає у професійній діяльності осіб на посадах у державних органах та їх апараті.

- Державна служба здійснюється на професійній основі для забезпечення ефективної роботи держапарату.

- До категорії держслужбовців належать посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування.

- Державна служба спрямована на реалізацію завдань і функцій держави та слугує інтересам держави і суспільства.

Отже, державна служба є видом публічної служби, що має свою специфіку та особливості правового регулювання. Вона відіграє важливу роль у функціонуванні державного апарату та наданні публічних послуг.

Наступним видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування. Основним джерелом правового регулювання праці працівників, зайнятих в органах місцевого самоврядування, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» (далі - Закон №2493). Закон №2493 регулює цілу низку загальних питань служби:

- визначення служби, визначення посадової особи місцевого самоврядування;

- класифікація посад в органах місцевого самоврядування;

- основні принципи служби в органах місцевого самоврядування;

- зміст та умови реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;

- зміст державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування) [7].

Закон №2493 містить положення, згідно з якими громадяни України мають право працювати в органах місцевого самоврядування, незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Особи, які мають відповідну освіту та професійну підготовку та знають державну та регіональні мови, можуть бути призначені на посаду. Для окремих посад проводиться спеціальна перевірка відповідно до закону про запобігання корупції. Посадові особи місцевого самоврядування керуються Конституцією та законами України, та діють лише на підставі своїх повноважень. Законодавство про працю застосовується до посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Закон №2493 містить важливі положення про службово-трудові правовідносини у місцевому самоврядуванні, але він не врегулює питання мотивації висококваліфікованих фахівців до роботи в цій системі, заохочень, кар'єрного зростання тощо. Тому потрібно провести концептуальне реформування цього закону, що пов'язане з новітніми державотворчими процесами. Кодекс законів про працю України регулює службово-трудові відносини в місцевому самоврядуванні у питаннях, які не вирішені спеціальним законодавством. Але оскільки цей Кодекс відображає законодавчу модель радянських трудових відносин, його також потрібно реформувати, зважаючи на системні виклики. Таким чином, законодавче регулювання служби в органах місцевого самоврядування потребує якісного реформування.

Щоб покращити законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, необхідно враховувати міжнародні стандарти щодо праці муніципальних службовців. Особливо важливо привести законодавство у відповідність до вимог Угоди про асоціацію, що дозволить виконувати європейські стандарти праці у муніципальних органах та, можливо, забезпечити Україні шлях до статусу повноправного члена ЄС у майбутньому.

Щоб розбудувати нову модель служби в органах місцевого самоврядування, потрібно враховувати такі чинники. По-перше, потрібно прискорити адаптацію трудового законодавства до міжнародних стандартів, зокрема ратифікувати Конвенцію МОП №151. Це дозволить державним службовцям користуватися такими ж правами, як і всі інші працівники. По-друге, міжнародні стандарти повинні поширюватися на посадових осіб органів місцевого самоврядування і застосовуватися судами як норми прямої дії. По-третє, всі працівники повинні мати належний захист проти будь-яких дискримінаційних дій, що спрямовані на обмеження свободи об'єднання в галузі праці. По-четверте, трудові відносини з працівником не повинні припинятись у зв'язку з провинами, які не стосуються їх професійної діяльності [9].

Створення сучасної законодавчої бази для служби в органах місцевого самоврядування пов'язано з урахуванням досвіду інших країн, зокрема держав-членів ЄС. У цьому контексті відзначається використання термінів «муніципальний службовець» та «публічний службовець», визначення посад як постійних або непостійних, забезпечення соціального захисту муніципальних службовців, акцент на підвищення кваліфікації та освіти муніципальних службовців та інші аспекти, які сприяють покращенню роботи органів місцевого самоврядування та забезпеченню їхньої ефективності.

Наразі назріла необхідність реформувати службу в органах місцевого самоврядування, що передбачає подальшу децентралізацію публічної влади та прийняття нового закону про службу. Важливою складовою реформи є кадрове забезпечення та підвищення престижності служби, а також узгодження законодавства з положеннями про державну службу. Для цього необхідно враховувати досвід зарубіжних держав та враховувати такі аспекти, як поділ посад на постійні та непостійні, соціальний захист службовців, підвищення кваліфікації та освіти та політична відповідальність.

Щоб поліпшити законодавство щодо регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування, необхідно визначити чітке співвідношення між законодавчими актами. На думку автора, стаття проекту Трудового кодексу України №1658 від 24.07.2017 року містить недолік, оскільки не згадує про службу в органах місцевого самоврядування. Для виправлення ситуації автор пропонує додати до статті положення про те, що законами можуть встановлюватися особливості регулювання служби в органах місцевого самоврядування, які не погіршують становище службовця порівняно з трудовим законодавством [10].

Окрім цього, вважаємо, що в новому законі про службу в органах місцевого самоврядування необхідно передбачити дію трудового законодавства у випадках, які не врегульовані цим законом, зокрема щодо підстав звільнення, проходження служби,

підстав та процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Необхідно вдосконалити законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, щоб встановити сучасний трудово-правовий статус для службовців. Зокрема, потрібно визначити права та обов'язки керівника служби в органі місцевого самоврядування щодо підпорядкованих йому осіб. Необхідно встановити, що керівник служби має забезпечувати проведення конкурсу на зайняття вакантних посад, оприлюднювати інформацію про вакантні посади та призначати та звільняти осіб на адміністративні посади. Він також присвоює ранги службовцям, організовує підготовку та підвищення рівня професійної компетентності службовців і забезпечує ефективне оцінювання результатів їх службової діяльності.

Таким чином, публічна служба включає професійну роботу осіб, які працюють на адміністративних посадах у виконавчій владі та місцевому самоврядуванні. Це також може включати професійну роботу в апаратах інших державних органів, таких як глави держави, парламенту та судів. Наразі є актуальним ясне розмежування між цими видами діяльності, щоб вирішити проблеми з призначенням, звільненням та службовим стажем політичних діячів та публічних службовців.

Для покращення правового регулювання праці працівників зайнятих на публічній службі вважаємо за необхідне:

- визначити співвідношення законодавства про службу місцевого самоврядування з трудовим законодавством, законодавством про державну службу;
- здійснити уніфікацію термінології;
- виробити загальну концепцію законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснити врегулювання трудово-правового статусу службовця органу місцевого самоврядування.

Висновок

Публічна служба включає професійну діяльність осіб на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є основними видами публічної служби. Регулювання державної служби здійснюється переважно Законом України “Про державну службу”, а служби в органах місцевого самоврядування - Законом “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Для вдосконалення правового регулювання публічної служби необхідно чітко визначити співвідношення між законодавством про державну та муніципальну службу, провести уніфікацію термінології, розробити загальну концепцію законодавчого забезпечення та комплексно врегулювати трудовий статус публічних службовців. Важливо враховувати міжнародні стандарти та кращий зарубіжний досвід регулювання публічної служби.

Отже, правове регулювання публічної служби в Україні потребує систематизації та вдосконалення з урахуванням сучасних викликів. Це сприятиме підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.03.2023)
2. Адміністративне право : загальна частина (Тема 5) / . https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec5.html
3. Публічна служба. Посадові та службові особи публічної служби. 2015. <https://studies.in.ua/admnstrativne-pravo/3900-publchna-sluzhba-posadov-ta-sluzhbov-osobi-publchnoyi-sluzhbi.html>
4. Поняття, ознаки і види державної служби. 2015. <https://studies.in.ua/admin-pravo-shpora/2899-ponyattya-oznaki-vidi-derzhavnoyi-sluzhbi.html>
5. Столбовий В. Мілітаризовані формування як особливі суб'єкти службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 12. С. 195-19
6. Кодекс доброчесності поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів влади Автономної рес-

публіки Крим або органів місцевого самоврядування. (б. д.). Вилучено 20, Серпень 2023, із https://minjust.gov.ua/m/str_4788

7. Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 15.03.2023)

8. Закон України Про державну службу: від 16.12.1993 р. // Голос України. –1994. – 5 січня.

9. Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі N 151: Конвенція, Міжнародний документ від 27.06.1978 № 151 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text (дата звернення: 15.03.2023)

10. Проекту Трудового кодексу України №1658 від 24.07.2017 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DH1A200I?an=3> (дата звернення: 15.03.2023)

SUMMARY

The article examines topical issues of legal regulation of labor relations of employees engaged in public service in Ukraine. The basic concepts concerning public service are analyzed. In particular, such types as civil and municipal services are considered. The main regulations governing the field of civil and municipal services in Ukraine are highlighted. A comparative analysis of the provisions of these acts is carried out. The main gaps and shortcomings of the current legislation in this area are identified. In particular, the lack of a unified unified concept for regulating labor in public service is emphasized. Based on the study, specific proposals have been formulated to improve legislation, taking into account international experience and standards.

Key words: public service, state service, municipal service, labor law, labor relations.