

УДК 349.22(477)

Н.П. МОКРИЦЬКА, канд. юрид. наук,
Львівський державний університет внутрішніх
справ

СКЛАДЕННЯ ПРИСЯГИ ЯК УМОВА ВИНИКНЕННЯ ВІДНОСИН НАЙМАНОЇ ПРАЦІ З ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЕМ У НОВОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Ключові слова: складення присяги, державна
служба, наказ про призначення на посаду, тру-
довий договір

Система службових відносин у сфері державного управління склалася ще за роки існування Радянського Союзу. Вона базувалася на владно-розпорядчих актах вищестоящего органу управління жорстко централізованих структур авторитарного режиму, за допомогою яких відбувалася комплектація кадрів особами, що отримали правовий статус державних службовців. За появи та активного розвитку децентралізованих методів керівництва демократичною державою все більшого значення набуває лібералізація способів заміщення посад в органах державної влади. Їх правове забезпечення дає змогу реалізувати право на працю особам та здійснювати відповідні повноваження в органах державної влади.

Особливості здійснення трудової функції державними службовцями зумовлене встановленням підвищених вимог до них як організаторів та виконавців управлінських рішень. Без сумніву нормативне забезпечення їхнього працевлаштування є також наслідком впливу норм законодавчих актів, які повинні врахувати галузеву належність та вид праці таких працівників.

Проблеми правового регулювання виникнення відносин найманої праці з державними службовцями перебували у полі зору багатьох науковців у галузі трудового права, зокрема,

А. Андрушко, В. Венедиктова, О. Дуюнової, В. Єрмоєнка, В. Жернакова, І. Зуба, М. Іншина, П. Пилипенка, В. Прокопенка, О. Процевського, В. Ротаня, Б. Стичинського, Н. Хуторян, та ін. Проте, законодавство про державну службу зазнало глибоких структурних змін з прийняттям Закону України «Про державну службу» у новій редакції від 17.11.2011 р. № 4050–VI, який набирає чинності з 01.01.2014 р. Тому доцільно проаналізувати його основні положення в сфері кадрового забезпечення органів державного управління з позиції трудового права, які визначають процедуру укладення трудового договору з державним службовцем, що і є метою цієї статті. Її новизна полягає у порівняльному аналізі норм нового Закону України «Про державну службу» з чинним законодавством та пропозиціях із його удосконалення в частині виникнення відносин найманої праці.

Насамперед потрібно відзначити, що на відміну від чинного на сьогодні Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723–XII, обов'язкового значення для виникнення відносин найманої праці державного службовця, які призначаються на посаду державної служби вперше надається такому юридичному факту як складення присяги.

Зокрема, у ст.18 Закону України «Про державну службу» у новій редакції від 17.11.2011 р. передбачено, що особа, призначена на посаду державної служби вперше, повинна скласти присягу. Вона її виголошує у присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби персоналу відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату та керівника державної служби у цьому органі або апараті чи уповноваженої ним особи, підписує текст присяги і зазначає дату її складення. Підписаний текст присяги є складовою особою справи державного службовця. Про складення присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця. У разі відмови особи від складення присяги державного службовця вона вважа-

ється такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, а акт про її призначення на посаду державної служби у зв'язку з цим скасовується суб'єктом призначення.

При цьому ст.19 передбачає, що з дня складення присяги розпочинаються відносно особи, яка вступає на посаду. Уперше в законодавстві вживається термін «службові відносини», дефініції якого, на жаль, у Законі України «Про державну службу» немає.

Суттєве доповнення до ст.19 вносить ст.25 зазначеного Закону. Тут передбачено, що служба персоналу в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті у день призначення особи на посаду державної служби зобов'язана організувати складення присяги державним службовцем, який вперше вступає на державну службу, ознайомити його під розписку з правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

З огляду на такий підхід законодавця можна зробити висновок, що особа, яка вперше призначається на посаду державного службовця зобов'язана прийняти присягу в день призначення. Це дуже важливий юридичний факт, з яким закон пов'язує виникнення відносин найманої праці з державним службовцем, який приймається на відповідну посаду вперше.

Щоправда, у законодавстві України зміст терміну «дата призначення» не розкрито. У зв'язку з цим не відомо, коли ж особа набуває статусу працівника. Якщо брати до уваги зміст ст.18 Закону України «Про державну службу», то у разі відмови особи від складення присяги державного службовця акт про її призначення на посаду державної служби у зв'язку з цим скасовується суб'єктом призначення.

Проте, на момент складення присяги вже може бути виданий наказ про призначення на посаду. Зокрема, відповідно п.15 Постанови Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 р. № 298 «Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабі-

нетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України», передбачено, що на підставі акта Президента України або Кабінету Міністрів України щодо призначення на посаду чи звільнення з посади особи в установленому порядку відповідним органом або підприємством у триденний строк видається наказ (розпорядження) за місцем її роботи, в якому зазначається дата початку роботи на відповідній посаді або припинення роботи. Копія зазначеного наказу (розпорядження) надсилається у триденний строк після його видання до Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України. Тобто акт суб'єкта, який має право не тільки прийняти працівника роботу, але і на його звільнення є підставою для видання наказу (розпорядження) за місцем роботи особи.

Отже, яка ж доля такого наказу? Як відомо, він обов'язково видається протягом трьох днів на підставі акту про призначення на посаду. Проте, немає жодної вказівки у законодавстві на дату, з якої потрібно обчислювати цей строк. Іншими словами, підставою для видання наказу про призначення на посаду за місцем роботи є акт про призначення на посаду, який видається у триденний строк.

Відтак, цілком логічно, що на момент складення присяги наказу про призначення на посаду реально ще немає. Тому існує суттєва прогалина, яка не дає можливості встановити день виникнення відносин найманої праці у разі прийняття на посаду державної служби.

Вважаємо, що зазначені положення нового закону України «Про державну службу» мають ряд недоліків. Зокрема, проблема полягає у тому, що ухвалення акту про призначення посаду відбувається за правилами, які передбачені для нормативно-правових актів.

Кожний акт про призначення на посаду ухвалюється компетентним органом (посадовою особою) за правилами, визначеними законодавчо. Проте, чітких вказівок, які би дали змогу визначити дату призначення, у законодавстві України немає. Як зазначають Н.Г. Плахотнюк [1] та О.І. Прищепа [2], в українському законодавстві відсутній єдиний законодавчий під-

хід до встановлення процедури прийняття підзаконних актів. Фактично вона врегульована на рівні спеціальних законів, які визначають статус відповідного державного органу або ж його регламентом. Наприклад, акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти, згідно ст.41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586–XIV, доводяться до їх виконавців, а при потребі – оприлюднюються. У п.7 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503/97 передбачено, що укази Президента України та постанови Верховної Ради України про призначення на посаду набирають чинності з моменту прийняття. Згідно п.2 ст.53 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591–VI розпорядження уряду набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Це свідчить про терміновість вирішення питань у сфері кадрової політики.

Потрібно також зазначити, що Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Неопубліковані акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності (п.7). Проте, ці положення не поширюються на акти про призначення на посаду.

Отже чинне законодавство розмежує поняття ненормативні акти та акти про призначення на посаду. Вимога щодо доведення до відома осіб, яким адресується акт про призначення передбачені тільки для ненормативних актів. Відтак не впливає на набрання чинності актом про призначення на посаду.

Останній вважається таким, що є чинним тільки з моменту прийняття. Щоправда, у Законах України (наприклад, Закон України «Про державні адміністрації») може бути передбачене відмінне. Зокрема, дата набрання чинності вказується у прийнятому акті про призначення.

Якщо співставити норми зазначеного Порядку № 503/97 з положеннями нового Закону України «Про державну службу», то можна дійти висновку, що дата призначення на посаду і є датою набрання чинності актом про призначення на посаду. Проте, чи правильна позиція законодавця?

Насамперед, потрібно відзначити, що з датою призначення закон пов'язує виникнення відносин найманої праці. Навіть і у тому випадку, коли для заміщення посади вперше потрібно скласти присягу.

Отже, за логікою законодавця, організація присяги повинна бути організована в день призначення. Відтак, цей день може співпасти з днем прийняття акту про призначення на посаду.

Проте, як видається, на практиці втілити такі положення закону в життя буде досить важко. Адже відповідно до чинного законодавства суб'єкт призначення не зобов'язаний повідомляти про своє рішення особу, яка призначається на посаду. З огляду на формулювання багатьох положень нового Закону України «Про державну службу» такі функції мали би покладатися на суб'єктів кадрового забезпечення за місцем роботи (кадрову службу).

Також відомо з законодавства, що на підставі акту про призначення приймається наказ про призначення на посаду за місцем роботи. Хоча і не відомо, з якого часу обчислюється триденний строк, відведений для його видання – він повинен бути прийнятим. Наказ про при-

начення є актом локального характеру і у часі слідує за актом про призначення на посаду. Вочевидь його виданню повинно обов'язково передувати повідомлення новопризначеній особі про позитивний результат заміщення посади. Адже саме у наказі має бути зазначена дата, з якої людина повинна почати працювати на посаді і виконувати свої повноваження на займаній посаді.

Про те, що об'єктивно людина повинна бути повідомлена про призначення, вказує і ст.25 нової редакції Закону України «Про державну службу». Тут передбачено, що обов'язок ознайомити особу під розписку з правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією покладене на службу персоналу державної служби.

Відповідно до п.3 ст.29 цього акту правила внутрішнього службового розпорядку доводяться до відома всіх державних службовців під розписку. Відтак не має значення, чи особа вперше або повторно приймається на державну службу. Отже йдеться про ознайомлення з правилами внутрішнього трудового розпорядку тільки працівника, а не особи, яка призначається на посаду.

З огляду на вищевикладене, як видається, деякі положення нового Закону України «Про державну службу» потребують змін із тим, щоб об'єктивно забезпечити виконання усіх вимог цього закону.

Складення присяги не обов'язково прив'язувати до дати призначення на посаду. Обов'язок організації її складення покладений по суті на суб'єкта, що виконує функції кадрового забезпечення. Важливо, щоб у якомога коротші строки був виданий наказ про призначення на посаду, який по суті є наказом про зарахування працівника на роботу. Це дозволить організувати кадрову роботу, повідомити новопризначену особу і в разі потреби створити належні умови для складення присяги.

Складення присяги є важливим юридичним фактом, яким завершується укладення трудового договору з особою, яка заміщує посаду державної служби вперше. Вважається, що відмова від цієї дії означає, що не були

виконані усі юридичні дії, необхідні для укладення відповідного трудового договору. Тому потрібно, на нашу думку, внести доповнення до ст.18 Закону України і узгодити її зі ст.25 та 29 цього акту.

Зокрема, доцільно передбачити положення наступного змісту «Служба персоналу зобов'язана організувати складення присяги в день призначення на посаду. Днем призначення на посаду вважається день набрання чинності рішенням (актом) про призначення у порядку, визначеного законодавством України. Протягом трьох днів після призначення на посаду за місцем роботи працівника обов'язково видається наказ про призначення на посаду, зі зазначенням дати початку роботи».

Варто також зауважити, що немає жодної норми у зазначеному законі щодо юридичних наслідків не складення присяги у випадку, скажімо, не організації її складення зі сторони служби персоналу. Як видається, на виконання статті 18 нового Закону України «Про державну службу» доцільно прийняти «Положення про організацію складення присяги особою, яка призначається на посаду державного службовця вперше», де можна було би належним чином врегулювати усі питання, які стосуються цього важливого юридичного факту.

Означена проблема правового регулювання індивідуально-трудових відносин в сфері державного управління вказує на багато недоліків, які виникають з моменту набрання чинності новим законодавством. Проте, потрібно відзначити важливий крок, який зроблений у напрямку удосконалення правового механізму забезпечення виникнення відносин найманої праці з окремими категоріями працівників. Без сумніву, ними є державні службовці, які в силу специфіки виконання трудової функції повинні пройти більш складну процедуру прийняття на роботу для заміщення відповідної посади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоре-

тико-правовий аспект / Плахотнюк Н. Г. // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 326–332.

2. Прищепя О. І. Проблематика процеду-

ри прийняття правових актів управління / Прищепя О. І. // Проблеми законності. – 2009. – № 101. – С. 209–215.

Мокрицька Н. П. Складення присяги як умова виникнення відносин найманої праці з державним службовцем у новому Законі України «Про державну службу» / Н. П. Мокрицька // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 390–394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_65.pdf

На основі аналізу чинного законодавства та положення нового Закону України «Про державну службу» досліджується юридичне значення складення присяги для виникнення відносин найманої праці з державними службовцями, які вперше призначаються на посаду державної служби. Виявлено проблемні питання його застосування в процесі заміщення посади в порядку призначення на посаду та запропоновані шляхи щодо удосконалення правових норм в частині реалізації права на працю державними службовцями.

Мокрицкая Н.П. Принесение присяги как условие возникновения отношений наемного труда с государственным служащим в новом Законе Украины «О государственной службе»

На основе анализа действующего законодательства и нового Закона Украины «О государственной службе» исследуется юридическое значение принесения присяги для возникновения отношений наемного труда с государственными служащими, которые впервые назначаются на должность государственной службы. Обнаружены проблемные вопросы его применения в процессе замещения должности в порядке назначения на должность и предложены пути по совершенствованию правовых норм в части реализации права на труд государственными служащими.

Mokrytska N.P. Swearing As the Condition for the Occurrence of the Labor Relations with Public Officials in the New Law of Ukraine «On Civil Service»

On the basis of current legislation and the provisions of the new Law of Ukraine «On Civil Service» examines the legal significance of the oath for the emergence of wage labor relations with public officials who first appointed to the civil service. Identified areas of its application in the process of the office in the manner of appointment and applying the ways to improve the law regarding the right to work state employees.

Форум