



## ТРУДОВОЙ ДОГОВОР В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Феликс ЦЕСАРСКИЙ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

Employment agreement features caused by specifics of government employee's duties are described in the article. The Ukrainian labor legislation is offered to be amended to eliminate its disadvantages on the base of generalization of theoretical provisions of the employment agreement essence. Normative consolidation of features of an employment agreement in public administration is proved to be an essential condition for the proper performance by government employees of their duties, and, consequently, for the effective implementation of the civil service. The attention is focused upon characteristics of labor relations in public administration.

**Key words:** labor relations, grounds, employment agreement, public administration, specifics of employment agreement.

### Аннотация

В статье рассмотрены особенности трудового договора, обусловленные спецификой сферы деятельности работника – государственного служащего. На основе обобщения теоретических положений сути трудового договора предложено внесение изменений в трудовое законодательство Украины, которые ликвидируют его недостатки. Обосновано, что нормативное закрепление особенностей трудового договора в сфере государственного управления является залогом надлежащего выполнения государственными служащими своих обязанностей, а следовательно, и эффективного осуществления государственной службы. Акцентировано внимание на характеристике трудовых отношений в сфере государственного управления.

**Ключевые слова:** трудовые отношения, основание, трудовой договор, государственное управление, специфика трудового договора.

**Постановка проблемы.** Трудовой договор – это, в первую очередь, законное обоснование трудовых отношений. В украинском законодательстве отсутствует указание на особенности формы трудового договора, которые обусловлены сферой трудовой деятельности и формой собственности. Не исключением является нормативное установление особенностей трудового договора в сфере государственного управления.

Деятельность по осуществлению государственной службы Украины характеризуется рядом отличительных признаков, которые формируют специальный институт административного права – государственную службу Украины. Главная цель государственной службы – обеспечение управления всеми сферами общественных отношений. Оптимизация системы органов, которые его осуществляют, – одна из основных задач реформирования государственной службы. На основании действующего законодательства, которое регулирует работу государственных служащих, необходимо установить первоначальную сущность понятия трудового договора в сфере государственного управления.

**Актуальность темы исследования** подтверждается отсутствием теоретического обоснования особенностей трудового договора, который

заключается с государственными служащими в Украине. Кроме того, трудовое законодательство Украинского государства не конкретизирует виды трудового договора в соответствии с существующими трудовыми отношениями. Обычным явлением как для Украины, так и для ряда постсоветских государств, является использование аналогии закона при регулировании правовых отношений. Отсутствие выделения частного из общего на законодательном уровне приводит к многочисленным пробелам в правовой системе. Не исключением выступает и трудовое право. На современном этапе развития общественных отношений формируется новый тип правопонимания, и использования недостатков закона заинтересованными лицами – это только вопрос времени.

**Состояние исследования.** В юридической литературе вопросам, связанным с особенностями трудового договора, посвящены исследования Н.Б. Болотиной, А. Гевелы, Д.В. Журавлева, А.М. Куренного, П.Д. Пилипенко, В.И. Прокопенко, Н.Ф. Чубохи и ряда других исследователей. Однако ни одно из них не было посвящено исследованию трудового договора, который заключается при поступлении на государственную службу.

**Целью статьи** выступает установление сущности трудового дого-

вора в сфере осуществления государственной службы и предоставления обоснованных предложений по внесению изменений в трудовое законодательство, которое его регулирует.

**Изложение основного материала.** В соответствии со ст. 43 Конституции Украины каждый имеет право на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается [4]. Лицо, реализуя право на труд, вступает в трудовые отношения. Условием возникновения трудовых отношений является совокупность фактических и юридических оснований. Под фактическими основаниями возникновения трудовых отношений следует понимать такие объективные обстоятельства, при наличии которых лицо может получить статус работника. Под юридическими основаниями возникновения трудовых отношений понимают формально закрепленные правовые нормы, которые определяют и регулируют правовой статус работника. То есть, право формализует трудовые отношения, устанавливает их стандарты.

Действующее законодательство Украины не выделяет особенностей трудовых отношений в зависимости от сферы их осуществления, что вызывает ряд неточностей и пробелов в правовом регулировании. Одним из



них является определение основания возникновения трудовых отношений в сфере государственного управления. Выделение фактических оснований возникновения таких отношений осуществляется с помощью Закона Украины «О государственной службе», где четко указаны объективные обстоятельства, при наличии которых лицо может получить статус работника в сфере государственной службы. Что касается юридического основания, которым является трудовой договор, то здесь наблюдается отсутствие нормативной спецификации данного понятия к трудовым отношениям в сфере государственного управления.

Основным нормативно-правовым актом, который регулирует трудовые отношения всех работников, содействуя росту производительности труда, улучшению качества работы, повышению эффективности общественного производства и подъему на этой основе материального и культурного уровня жизни трудящихся, укреплению трудовой дисциплины и постепенному превращению труда на благо общества, является Кодекс законов о труде Украины [3]. Он был принят во времена СССР, и хотя большинство положений этого нормативно-правового акта были адаптированы к современному порядку урегулирования трудовых отношений, к настоящему времени существует ряд упущений в его текстуальном и содержательном выражении.

Кодекс законов о труде Украины регулирует все трудовые отношения, независимо от форм собственности предприятия, учреждения, организации, вида деятельности или отраслевой принадлежности [3]. Не исключением являются трудовые отношения, возникающие в сфере государственного управления. Однако, этим отношениям присущ ряд особенностей, которые опосредованные следующими положениями.

Во-первых, работодателем в данном случае выступает гражданин Украины, права которого представляется и обеспечивает государство через специально созданные государственные органы. В свою очередь, государственные органы, осуществляющие управление в различных сферах общественных отношений, форми-

руют работники. В соответствии с законодательством Украины такую группу работников называют «государственными служащими». То есть участниками трудовых отношений в сфере государственного управления являются государственные служащие и государство.

Во-вторых, содержание понятия «работа» работника в сфере государственного управления определяется как государственная служба, то есть профессиональная деятельность государственных служащих по подготовке предложений по формированию государственной политики, обеспечению реализации и предоставления административных услуг.

В-третьих, работник в сфере государственного управления получает заработную плату за счет средств государственного бюджета и осуществляет установленные для этой должности полномочия, непосредственно связанные с реализацией задач и выполнением функций государственного органа или органа власти Автономной Республики Крым относительно:

- подготовки предложений по формированию государственной политики в соответствующей сфере;
- разработки, экспертизы и / или редактирования проектов нормативно-правовых актов; предоставления административных услуг;
- осуществления государственного надзора (контроля);
- управления государственным имуществом;
- управления персоналом государственных органов или их аппарата;
- реализации иных полномочий соответствующего органа [5].

Исходя из особенностей трудовых отношений в сфере государственного управления, можно установить юридическое основание их возникновения. В соответствии со ст. 2 Кодекса законов о труде Украины работники реализуют право на труд путем заключения трудового договора о работе на предприятии, в учреждении, организации или с физическим лицом [3]. При спецификации этого положения к работникам, занятых в сфере государственного управления, следует четко представлять, что собой представляют государственные органы.

В соответствии со ст. 6 Конституции Украины государственная власть в Украине осуществляется на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины [4]. Говоря о сфере государственного управления, имеются в виду исполнительные органы государства. Система органов исполнительной власти – это совокупность органов государственной власти с законодательно регламентированной схемой организации и взаимодействия с Кабинетом Министров во главе, которые реализуют полномочия по организации выполнения законов и совершения управленческой деятельности в государстве вообще, созданные с учетом административно-территориального деления страны, с целью обеспечения потребностей граждан по всем вопросам жизнедеятельности и защиты их прав, свобод и законных интересов [2, с. 88]. Кроме того, органы исполнительной власти выступают юридическими лицами в сфере публичного права.

Как верно отмечает Ю.П. Битяк, важнейшими критериями для классификации органов исполнительной власти являются:

1) территориальный масштаб деятельности (в зависимости от которого органы исполнительной власти делятся на центральные, органы исполнительной власти Автономной Республики Крым, межтерриториальные и местные);

2) объем и характер компетенции (по этому критерию органы исполнительной власти делятся на органы общей, отраслевой, специальной (функциональной), предметной компетенции);

3) порядок разрешения подведомственных вопросов (органы исполнительной власти делятся на единоначальные и коллегиальные);

4) предмет направленности компетенции (в зависимости от этого критерия органы исполнительной власти делятся на:

а) органы управления хозяйственной, экономической, промышленной, социальной сферами;



б) органы управления культурой, образованием, физкультурой, спортом и т. д.;

в) органы управления в административно-политической сфере обобщенной, безопасностью и тому подобное;

г) органы межотраслевого управления, на которые возложены полномочия по управлению относительно ценообразования, статистики, стандартизации и т. п.);

5) положение и место в системе органов (по такому критерию каждый орган исполнительной власти будет на определенном месте относительно другого, и делятся на высшие и низшие (областная государственная администрация ниже относительно к Кабинету Министров, но выше районной государственной администрации), именно отсюда прослеживается подчиненность, подконтрольность, подотчетность в системе органов исполнительной власти [1, с. 76].

В систему государственных органов входят государственные предприятия, учреждения, организации как организованные группы лиц, предназначением которых является выполнение работ, оказание услуг населению или государству в целом, его отдельным органам, должностным лицам. Государственные предприятия создаются для хозяйственной деятельности в государственном секторе экономики (например, космическая связь, производство взрывчатых веществ и др.). Государственные учреждения предоставляют услуги, например, в сфере образования, медицинского обслуживания и т. д. Государственные организации выполняют работы, оказывают услуги, например, в сфере строительства, перевозок и т. д. Работники, работающие на государственных предприятиях, учреждениях и организациях не имеют статуса государственного служащего и не являются теми работниками, которые заняты в сфере государственного управления.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что государственные органы, где работают государственные служащие – это не организация, учреждение или предприятие. Поэтому использовать положения

Кодекса законов о труде Украины невозможно и необоснованно.

Что касается трудового договора как юридического основания возникновения трудовых отношений, то следует выделить следующие положения. Трудовой договор – это соглашение между работником и собственником предприятия, учреждения, организации или уполномоченным им органом или физическим лицом, по которому работник обязуется выполнять работу, определенную этим соглашением, с подчинением внутреннему трудовому распорядку, а собственник предприятия, учреждения, организации или уполномоченный им орган или физическое лицо обязуется выплачивать работнику заработную плату и обеспечивать условия труда, необходимые для выполнения работы, которые предусмотрены законодательством о труде, коллективным договором и соглашением сторон [3]. Конструкция «уполномоченный орган» содержательно не противоречит сущности государственного органа, ведь государство можно определять как определенный тип организации.

Систематизировав составляющие правовой нормы трудового права, мы получили такую ее спецификацию в отношении работников, занятых в сфере государственного управления, как: «работники, занятые в сфере государственного управления реализуют право на труд путем заключения трудового договора о работе на государственный орган». Считается необходимым внесение этой нормы в Кодекс законов о труде Украины.

Использование термина «трудоустройство в сфере государственного управления» аналогично положительно повлияет на регулирование трудовых отношений в Украине. Можно дать следующее определение трудового договора в сфере государственного управления: это соглашение между работником и государственным органом, по которому работник будет занимать должность государственной службы в государственном органе, органе власти Автономной Республики Крым или их аппарате, получать заработную плату за счет средств государственного бюджета, и осуществлять установленные для этой должности полно-

мочия, непосредственно связанные с реализацией задач и выполнением функций государственного органа или органа власти Автономной Республики Крым относительно: подготовки предложений по формированию государственной политики в соответствующей сфере; разработки, экспертизы и/или редактирования проектов нормативно-правовых актов; предоставления административных услуг; осуществления государственного надзора (контроля); управления государственным имуществом или имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым, государственными корпоративными правами; и управления персоналом государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым или их аппарата; реализации иных полномочий соответствующего органа.

Представляется необходимым дополнить ст. 21 Кодекса законов о труде следующим положением: «особой формой трудового договора является трудовой договор в сфере государственного управления, в котором срок его действия, права, обязанности и ответственность сторон (в том числе материальная), условия материального обеспечения и организации труда работника, условия расторжения договора, в том числе досрочного устанавливаются в соответствии с особенностями законодательства о государственной службе Украины».

Трудовой договор в сфере государственного управления существует де-факто, то есть его идентификация как такового на законодательном уровне находится в плоскости устранения недостатков правового регулирования трудовых отношений и правильного использования юридической техники. Условия труда, права и обязанности государственных служащих, условия вступления на государственную службу, проведение конкурса на замещение вакантных должностей, назначение на должность государственной службы, ее прохождения и прекращения, оплата труда и гарантии деятельности, рабочее время, время отдыха и отпуска, дисциплинарная и имущественная ответственность – все эти особенности, вызванные сферой трудовых отношений уже закреплены



Законом Украины «О государственной службе» [5]. Следует отметить, что ст. 41 Кодекса законов о труде определены дополнительные основания расторжения трудового договора по инициативе собственника или уполномоченного им органа с отдельными категориями работников при определенных условиях. К ним относятся:

1) однократное грубое нарушение трудовых обязанностей руководителем предприятия, учреждения, организации всех форм собственности (филиала, представительства, отделения и другого обособленного подразделения), его заместителями, главным бухгалтером предприятия, учреждения, организации, его заместителями, а также должностными лицами органов доходов и сборов, которым присвоены специальные звания, и служебными лицами центральных органов исполнительной власти, реализующих государственную политику в сферах государственного финансового контроля и контроля за ценами;

2) виновные действия работника, который непосредственно обслуживает денежные, товарные или культурные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны собственника или уполномоченного им органа;

3) совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, не совместимого с продолжением данной работы (понятие «воспитательные функции» не рассматривается);

4) пребывание вопреки требованиям Закона Украины «О предотвращении коррупции» в прямом подчинении у близкого человека;

5) прекращения полномочий должностных лиц.

6) собственник или уполномоченный им орган по собственной инициативе обязан расторгнуть трудовой договор с должностным лицом в случае повторного нарушения им требований законодательства в сфере лицензирования, по вопросам выдачи документов разрешительного характера или в сфере предоставления административных услуг, предусмотренных ст. ст. 166-10, 166-12, 188-44 Кодекса Украины об

административных правонарушениях [3].

Кроме того, нормы, которые регулируют расторжение трудового договора по инициативе собственника или уполномоченного им органа по предварительному согласию выборного органа первичной профсоюзной организации (профсоюзного представителя) не действуют в отношении государственных служащих Национального антикоррупционного бюро Украины или органов, осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства [3]. То есть, представляется необходимым систематизировать законодательство и поместить нормы, которые детализируют регулирование особой формы трудового договора – трудовой договор в сфере государственного управления в одном нормативно-правовом акте.

Отличительными чертами трудового договора в сфере государственного управления выступают:

– кроме испытательного срока, с целью приобретения практического опыта, проверки профессионального уровня и деловых качеств лица, претендующего на должность государственного служащего, трудовой договор может предусматривать стажировку в соответствующем государственном органе сроком до двух месяцев с сохранением заработной платы по основному месту работы;

– трудовой договор в сфере государственного управления предусматривает дополнительные ограничения, предусмотренные Законом Украины «О предотвращении коррупции», запрет на участие в забастовках и совершение иных действий, препятствующие нормальному функционированию государственного органа;

– трудовой договор в сфере государственного управления предусматривает дисциплинарную ответственность (включая увольнение) за совершения действий, которые не соответствуют моральному облику служащего государства;

– трудовой договор в сфере государственного управления вступает в силу после принятия присяги государственного служащего;

– трудовой договор в сфере го-

сударственного управления заключается между должностным лицом, занимающим высокую должность государственной службы в государственном органе, органе власти Автономной Республики Крым или их аппарате, в должностные обязанности которого входят полномочия по вопросам государственной службы в этом органе или его аппарате, с одной стороны, и кандидатом на должность государственного служащего в этом органе или его аппарате, с другой стороны;

– трудовой договор в сфере государственного управления предусматривает занятие государственным служащим определенной должности государственной службы, под которой подразумевается определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа, органа власти Автономной Республики Крым или их аппарата с установленными в соответствии с законодательством должностными обязанностями в пределах полномочий. От должности государственного служащего зависят его должностные обязанности (перечень функций и полномочий, закрепленных за должностью государственной службы, которые обязан выполнять государственный служащий, и которые установлены его должностной инструкцией);

– ряд других особенностей, которые опосредованы особой значимостью государственной службы.

Необходимо отметить, что трудовой договор в сфере государственного управления отличается от юридического основания возникновения трудовых отношений для таких категорий работников, как:

1) Президент Украины, члены Кабинета Министров Украины, первые заместители и заместители министров;

2) народные депутаты Украины;

3) Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека;

4) судьи;

5) работники прокуратуры, которым присваиваются чины;

6) работники государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым и их аппарата, выполняющих функции по обслуживанию;





7) работники государственных предприятий, учреждений и организаций, а также других субъектов хозяйствования государственной формы собственности, работники предприятий, учреждений и организаций, находящихся в собственности Автономной Республики Крым, кроме лиц, занимающих определенные законодательством должности государственной службы в центрах занятости Государственной службы занятости, Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Национальном институте стратегических исследований и Институте законодательства Верховной Рады Украины;

8) военнослужащие Вооруженных Сил Украины и других военных формирований, образованных в соответствии с законом, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и других органов, которым присваиваются специальные звания, если иное не предусмотрено законом.

Для вышеуказанных категорий работников присущи собственные спецификации сущности трудового договора, которые требуют отдельного теоретического обоснования.

**Выводы.** Особой формой трудового договора является трудовой договор в сфере государственного управления. Данное утверждение опосредовано особенностями трудовых отношений в сфере государственного управления. Недостатком настоящего регулирования трудовых отношений в Украине является несоответствие его требованиям развития общественных отношений вообще, что вызывает некачественное и недостаточное использование правового инструментария и недоверие теоретических утверждений. На основе обобщения теоретических положений сути трудового договора предложено внесение изменений в Кодекс законов о труде Украины, а именно:

1) дополнить ст. 2 Кодекса законов о труде Украины ч. 3 с использованием такой формулировки «работники, занятые в сфере государственного управления реализуют право на труд путем заключения трудового договора о работе в государственном органе»;

2) дополнить ст. 21 Кодекса законов о труде Украины следующим положением: «особой формой трудового договора является трудовой договор в сфере государственного управления, в котором срок его действия, права, обязанности и ответственность сторон (в том числе материальная), условия материального обеспечения и организации труда работника, условия расторжения договора, в том числе досрочного устанавливаются в соответствии с особенностями законодательства о государственной службе Украины»;

3) дополнить Кодекс законов о труде Украины ст. 211 следующего содержания «трудовой договор в сфере государственного управления – это соглашение между работником и государственным органом, по которому работник будет занимать должность государственной службы в государственном органе, органе власти Автономной Республики Крым или их аппарате, получать заработную плату за счет средств государственного бюджета, и осуществлять установленные для этой должности полномочия, непосредственно связанные с реализацией задач и выполнением функций государственного органа или органа власти Автономной Республики Крым относительно: подготовки предложений по формированию государственной политики в соответствующей сфере; разработки, экспертизы и/или редактирования проектов нормативно-правовых актов; предоставления административных услуг; осуществления государственного надзора (контроля); управления государственным имуществом или имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым, государственными корпоративными правами; и управления персоналом государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым или их аппарата; реализации иных полномочий соответствующего органа»;

4) изъять из Кодекса законов о труде Украины детализирующие нормы, которые касаются регулирования особой формы трудового договора – трудового договора в сфере государственного управления и систематизировать их в одном нормативно-правовом акте.

#### Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

2. Гетьман Є.А. Система органів виконавчої влади / Є.А. Гетьман // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 83-90.

3. Кодекс законів про працю України : Закон від 12.10.1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/card6#Public>.

4. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про державну службу України : Закон України від 17.11.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 9.