

УДК 349.2

Мельник Костянтин Юрійович,
 доктор юридичних наук, професор,
 завідувач кафедри трудового та
 господарського права Харківського
 національного університету внутрішніх справ

АКТ ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ЯК ОСНОВНА ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Стаття присвячена дослідженню правової природи акта про призначення на посаду як підстави виникнення трудових правовідносин з державними службовцями. Визначаються особливості акта про призначення на посаду державної служби. Надаються пропозиції з удосконалення теоретичних положень трудового права стосовно підстав виникнення трудових правовідносин з державними службовцями.

Ключові слова: акт про призначення, державна служба, державний службовець, трудові правовідносини, трудовий договір, контракт, конкурс.

Мельник К. Ю. Акт о назначении на должность как основное основание возникновения трудовых правоотношений с государственными служащими

Статья посвящена исследованию правовой природы акта о назначении на должность в качестве основания возникновения трудовых правоотношений с государственными служащими. Определяются особенности акта о назначении на должность государственной службы. Предоставляются предложения по усовершенствованию теоретических положений трудового права относительно оснований возникновения трудовых правоотношений с государственными служащими.

Ключевые слова: акт о назначении, государственная служба, государственный служащий, трудовые правоотношения, трудовой договор, контракт, конкурс.

Melnyk K. Act of appointment to the job position as the main reason for the emergence of employment relations with government employees

The article is devoted to the study of the legal nature of the act on appointment to the job position as the basis for the emergence of labor legal relations with government employees. Specific features of the act on appointment to the post of public service are determined. Proposals to improve the theoretical provisions of the labor law regarding the grounds for the establishment of employment relations with civil servants are made.

Key words: appointment act, civil service, civil servant, labor legal relationship, labor contract, contract, competition.

Постановка проблеми. Прийняття нового Закону України «Про державну службу» поставило на порядок денний питання перебудови всієї системи державної служби на нормах та принципах вказаного Закону, приведення всієї нормативної бази у сфері державної служби у відповідність до цього документа, прийняття нових підзаконних нормативно-правових актів у розвиток його норм. Особливо гостро в цьому контексті постає питання підстав виникнення трудових правовідносин з державними службовцями, від якого безпосередньо залежить належне кадрове забезпечення державних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми підстав виникнення трудових правовідносин за різних часів вивчали такі відомі вчені, як М. Г. Александров, В. С. Венедіктов, К. М. Гусов, В. В. Жернаков, М. П. Карпушин, В. І. Нікітінський, Ю. П. Орловський, А. Ю. Паперстник, О. С. Пашков, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, О. В. Смирнов, В. М. Толкунова, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін. Такі науковці, як А. В. Андрушко, В. В. Єрмоєнко, М. І. Іншин, О. В. Лавріненко, Н. М. Неумивайченко, К. В. Холодова, Є. Б. Хохлов, безпосередньо вивчали особливості підстав виникнення трудових правовідносин з державними службовцями.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Незважаючи на наявність певної кількості публікацій, у яких досліджуються підстави виникнення трудових правовідносин з державними службовцями, відсутнє комплексне сучасне дослідження акта про призначення на посаду як основної підстави виникнення трудових правовідносин з державними службовцями.

Метою статті є визначення особливостей акта про призначення на посаду державної служби як підстави виникнення трудових правовідносин з державними службовцями та надання пропозицій з удосконалення теоретичних положень трудового права стосовно підстав виникнення трудових правовідносин з державними службовцями.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі мають місце різні підходи щодо кількості підстав виникнення трудових правовідносин. Так, В. В. Єрмоєнко вказує, що законодавство визнає трудовий договір (контракт) універсальною підставою виникнення трудових правовідносин. Учений відзначає, що разом з трудовим договором як підстави можуть виступати такі юридичні акти: акт обрання на виборну посаду; акт призначення на посаду; акт вступу в члени кооперативу (чи товариства, де особиста праця є обов'язковою умовою членства); акт направлення на роботу при працевлаштуванні молодих фахівців, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням; рішення суду про працевлаштування при необґрунтованій відмові у прийнятті на роботу тощо [1, с. 22–23]. П. Д. Пилипенко зауважує, що Кодекс законів про працю України передбачає фактично дві підстави виникнення трудових правовідносин: трудовий договір та контракт. Разом з тим учений пропонує виділяти й інші підстави, а саме: акт призначення на посаду; акт обрання на посаду; рішення конкурсної комісії; судові рішення про укладення трудового договору; направлення на роботу уповноваженим законом органом у рахунок встановленої

квоти [2, с. 103–117]. На думку О. В. Смирнова, підставою виникнення трудового правовідношення звичайно служить трудовий договір. Водночас при прийнятті на виборну посаду юридичним фактом для виникнення трудових правовідносин виступає акт про обрання на посаду, якому передуює згода громадянина виставити свою кандидатуру на виборах. Виникнення трудового правовідношення з працівником, якого прийнято на посаду, що знаходиться в номенклатурі вищого органу управління, пов'язується з адміністративно-правовим актом утвердження в посаді (призначення на посаду) цим органом [3, с. 191]. В. А. Андропова вказує, що трудовий договір є універсальним юридичним фактом у трудовому праві, оскільки є підставою виникнення не тільки індивідуальних трудових правовідносин, а й окремих видів колективних трудових правовідносин (наприклад, з участі працівників в управлінні організацією). У випадках і порядку, передбачених законодавством, статутними документами, трудові відносини виникають на підставі трудового договору в результаті: 1) призначення на посаду або затвердження у посаді; 2) обрання на посаду; 3) обрання за конкурсом на заміщення відповідної посади; 4) направлення на роботу уповноваженим відповідно до закону органом у рахунок встановленої квоти; 5) судового рішення про укладення трудового договору; 6) направлення для проходження альтернативної (невійськової) служби [4, с. 16].

Таке розмаїття думок обумовлено тим, що чинний сьогодні Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) не передбачає статті з відповідною назвою та чітко закріпленими підставами виникнення трудових правовідносин. Зі статті 21 КЗпП можна зробити висновок, що такими підставами є трудовий договір та контракт [5]. А наприклад, результат конкурсу, про який пишуть у науковій літературі як про підставу виникнення трудових правовідносин, у КЗпП навіть не згадується.

Натомість у проекті Трудового кодексу України (реєстр. № 1658), внесеному до Верховної Ради України народними депутатами України В. Б. Гройсманом, Л. Л. Денісовою та М. М. Папієвим, передбачена окрема стаття, присвячена підставам виникнення трудових правовідносин. Так, частина друга статті 31 «Виникнення трудових відносин» проекту Трудового кодексу України визначає підставою виникнення трудових відносин трудовий договір. У випадках, передбачених законодавством, статутними документами або нормативними актами роботодавця, колективним договором, трудовий договір укладається (змінюється) на підставі: 1) призначення на посаду; 2) обрання на посаду; 3) результатів конкурсу; 4) рішення суду [6]. З огляду на це можна говорити про п'ять юридичних фактів, які автори проекту пропонують закріпити як підстави виникнення трудових відносин.

Виходячи з тематики цієї статті, детально зупинимося на такій підставі виникнення трудових правовідносин, як акт про призначення на посаду. Так, ще М. Г. Александров зазначав, що серед підстав виникнення трудових правовідносин мають місце акти державного управління – адміністративні акти, у яких безпосередньо заінтересовані громадяни, що направляються або

призначаються на роботу в порядку зазначених актів. Наприклад, особа, що призначається на яку-небудь відповідальну державну посаду, заінтересована виявити свої здібності на відповідальній ділянці роботи, яка їй доручається. Таким адміністративним актам передують пряма згода особи, яка призначається [7, с. 229].

Акт про призначення на посаду як підстава виникнення трудових правовідносин характерний для прийняття на роботу до державних органів. Він приймається у вигляді указу, постанови, наказу, розпорядження, рішення залежно від місця роботи та посади відповідно до національного законодавства.

Погляди вчених різняться у питанні характеру акта про призначення на посаду. Так, Є. Б. Хохлов та О. В. Кручинін вважають, що ці акти носять владний одноособовий характер [8, с. 157; 9, с. 119]. Іншу позицію займають А. В. Андрушко та В. В. Єрмоєнко, вказуючи на те, що ці акти є договірними [10, с. 147; 11, с. 41].

Вважаю, що і перші, і другі науковці праві. Так, дійсно, за юридичною формою акти про призначення на посаду є односторонніми актами, які видаються уповноваженими органами (посадовими особами) та містять волевиявлення лише одного суб'єкта – того, хто призначає. Разом з тим, щоб такий акт з'явився, необхідна принаймні заява іншої сторони, яка містить прохання призначити на відповідну посаду. Така заява свідчить про те, що особа погоджується на умови праці за відповідною посадою, що у свій час вказує на договірний характер акта про призначення на посаду.

У юридичній літературі немає одностайності щодо місця акта про призначення на посаду серед підстав виникнення трудових правовідносин з державними службовцями. Так, Є. Б. Хохлов зазначає, що трудовий договір з державним чиновником – це угода про прийняття-надходження на державну службу на заздалегідь визначених позадоговірних умовах. При цьому варто враховувати, що в розглянутому випадку одного договору для виникнення трудового відношення недостатньо. Необхідна наявність владного акта компетентного державного органу, акта призначення на посаду, причому значення цього акта вище, ніж трудового договору [8, с. 157]. К. В. Холодова єдиною підставою виникнення трудових правовідносин на державній службі вважає трудовий договір. Вчена вказує, що акт призначення є підставою виникнення адміністративних правовідносин, у зміст яких включаються повноваження та обов'язки державного службовця, реалізовані у відносинах із третіми особами [12, с. 91–92]. З точки зору А. В. Андрушко підставами виникнення трудових правовідносин є передбачені нормами трудового права та законодавства державної служби юридичні факти, що безпосередньо обумовлюють виникнення вказаних правовідносин. До них автор відносить: акт призначення, акт виборів та трудовий договір (контракт) [10, с. 168]. Н. М. Неумивайченко в авторефераті дисертації спочатку відзначає, що трудові правовідносини з державними службовцями виникають, як правило, на підставі двох юридичних актів. Причому автор не називає цих актів. Надалі вказуються вже три юридичні акти: «Специфічними актами встановлення трудових

правовідносин на державній службі є: конкурсний відбір, призначення на посаду, які разом з трудовим договором і призводять до їх виникнення». І завершує Н. М. Неумивайченко тезою, що у випадках, коли прийняття на посади державних службовців на підставі актів законодавства може здійснюватися без проведення конкурсу, трудові правовідносини державних службовців виникають тільки на підставі трудового договору [13, с. 8].

З огляду на зазначене слід констатувати, що і в юридичній літературі з трудового права, і в національному трудовому законодавстві як сучасному, так і майбутньому, акт про призначення на посаду не визнається основною та самостійною підставою виникнення трудових правовідносин.

Разом з тим в окремих випадках, коли це передбачено національним законодавством, акт про призначення на посаду може мати значення основної та самостійної підстави виникнення трудових правовідносин. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду [14].

Зазначена стаття свідчить про те, що акт про призначення на посаду є основною, а у випадку, коли проведення конкурсу при прийнятті на державну службу не потребується, ще і самостійною підставою виникнення трудових правовідносин з державними службовцями.

Додатковим аргументом на користь цього є зміст іншої статті Закону України «Про державну службу». Так, відповідно до статті 33 «Акт про призначення на посаду» Закону в акті про призначення на посаду зазначаються: 1) прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби; 2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу; 3) дата початку виконання посадових обов'язків; 4) умови оплати праці. Акт про призначення на посаду може містити також такі умови та зобов'язання: 1) строк призначення (у разі строкового призначення); 2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком); 3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків [14].

Слід відзначити, що практично такий же зміст, який передбачено статтею 33 Закону України «Про державну службу» для акта про призначення на посаду, має і трудовий договір. Проілюструємо це на нормі проекту Трудового кодексу України. Так, відповідно до статті 33 «Зміст трудового договору» проекту в трудовому договорі зазначаються прізвище, ім'я, по батькові працівника та найменування роботодавця (прізвище, ім'я,

по батькові роботодавця - фізичної особи), а також обов'язкові умови, без яких трудовий договір не може вважатися укладеним, і додаткові умови, наявність яких не є обов'язковою. Обов'язковими умовами трудового договору є: 1) місце роботи (із зазначенням для роботодавця - юридичної особи структурного підрозділу); 2) час початку дії трудового договору, а у разі укладення трудового договору на визначений строк також тривалість цього строку та підстави для укладення строкового трудового договору відповідно до цього Кодексу; 3) трудова функція, яку виконуватиме працівник: найменування професії, спеціалізації, кваліфікації, посади відповідно до встановленої класифікації професій та кваліфікаційних характеристик; 4) умови оплати праці; 5) режим праці та відпочинку, якщо він відрізняється від загальних правил, встановлених у цього роботодавця; 6) охорона праці. До додаткових належать усі інші умови трудового договору, зокрема ті, що стосуються умов праці, випробування, застережень щодо нерозголошення комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації, професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівника тощо. Додатковими умовами можуть встановлюватися обов'язки роботодавця щодо поліпшення умов праці, виробничого побуту, умов відпочинку, надання працівникові соціально-культурних, соціально-побутових благ [6].

Висновки та пропозиції. Таким чином, вважаю, що акт про призначення на посаду сьогодні є основною підставою виникнення трудових правовідносин з державними службовцями в Україні. Крім того, у сфері державної служби є не доцільним застосовувати трудовий договір як підставу виникнення відповідних трудових правовідносин, адже акт про призначення на посаду, як показано вище, вже містить конкретні умови праці відповідного державного службовця. Всі інші умови праці та відпочинку державних службовців закріплено на законодавчому рівні.

Список використаних джерел:

1. Трудове право: підручник / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін.; за ред. В. В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – 496 с.
2. Пилипенко П. Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П. Д. Пилипенко. – К.: Знання, 2003. – 146 с.
3. Советское трудовое право: учебник / под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова. – М.: Юрид. лит., 1988. – 608 с.
4. Андропова В. А. Юридичні факти у трудовому праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В. А. Андропова. – Одеса, 2014. – 20 с.
5. Кодекс законів про працю України: Верховна Рада УРСР; Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
6. Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1658), поданий народними депутатами України В. Б. Гройсманом, Л. Л. Денісовою та

М. М. Папієвим і прийнятий за основу Постановою Верховної Ради України від 05.11.2015 № 760-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

7. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 336 с.

8. Маврин С. П. Трудовое право России: учебник / С. П. Маврин, М. В. Филиппова, Е. Б. Хохлов. – СПб.: Юрид. фак. С.-петерб. гос. ун-та, 2005. – 448 с.

9. Кручинин А. В. Юридические факты и их составы, обуславливающие возникновение индивидуальных трудовых правоотношений в России: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / А. В. Кручинин. – М., 2003. – 171 с.

10. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / А. В. Андрушко. – К., 2002. – 195 с.

11. Єрьоменко В. В. Призначення на посаду: актуальні питання теорії та практики / В. В. Єрьоменко // Право України. – 2000. – № 6. – С. 39–43.

12. Холодова Е. В. Правовое регулирование труда государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Е. В. Холодова. – М., 1995. – 230 с.

13. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н. М. Неумивайченко. – Х., 2002. – 15 с.

14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.