

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.2.35>

КОНТРАКТ ПРО ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Олег Стець

*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»
(Кривий Ріг, Дніпропетровська область, Україна)
ORCID ID: 0000-0003-4211-2687*

Анотація. Статтю присвячено встановленню сутності контракту про проходження державної служби як підстави виникнення державно-службових правовідносин. Визначено, що контракт про проходження державної служби є договором між особою, яка призначається на посаду державної служби, та суб'єктом призначення/керівником державної служби, за яким особа зобов'язується виконувати завдання держави та досягти визначених показників результативності, ефективності та якості їх виконання, а суб'єкт призначення/керівник державної служби – створювати належні умови праці, своєчасно та в повному обсязі забезпечувати особу матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання її посадових обов'язків, що передбачено Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини щодо проходження державної служби.

Виокремлено ознаки, які притаманні контракту про проходження державної служби як підстави виникнення державно-службових правовідносин: 1) є юридично закріпленою передумовою заміщення посади державної служби; 2) є частиною акта про призначення на посаду державної служби та стосується специфічної сфери трудової діяльності – служби в державному органі; 3) є індивідуальним актом, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; 4) є консеквентним актом, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх просторові і темпоральні межі; 5) є строковим договором, що може бути продовжений у визначених випадках на встановлений законодавством про державну службу строк; 6) є підставою для окреслення додаткових умов проходження державної служби.

Процедуру укладення контракту про проходження державної служби визначено як регламентований нормами службового права порядок дій щодо заміщення посади державної служби, який спрямовано на ухвалення ефективних рішень з управління персоналом у державних органах для виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер.

Ключові слова: контракт про проходження державної служби, юридичний факт, державно-службові правовідносини, сторони контракту, державний службовець, процедура укладення контракту про проходження державної служби.

PUBLIC SERVICE CONTRACT AS A BASIS FOR EMERGENCE OF PUBLIC SERVICE RELATIONS

Oleg Stets

*PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of Constitutional, International and Private Law
Kryvyi Rih Faculty
of the National University "Odesa Law Academy" (Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0003-4211-2687*

Abstract. The article is devoted to establishing the essence of the contract on public service as a basis for the emergence of public service relations. It is determined that a public service contract is an agreement between a person appointed to a public service position and a subject of appointment / head of public service, under which a person undertakes to perform state tasks and achieve certain indicators of effectiveness, efficiency and quality of their performance, and the subject of appointment / head of the public service – to create appropriate working conditions, timely and in full to provide the person with material and technical resources necessary for the performance of his official duties, as provided by the Law of Ukraine "On Public Service" and other regulations acts governing relations in the public service.

The features that are inherent in the contract of public service as the basis for the emergence of public service relations are identified: 1) is a legally established prerequisite for holding a public service position; 2) is part of the act of appointment to the position of public service and relates to a specific area of employment – service in a public body; 3) is an individual act, as it concerns the implementation of the rights and obligations of specific subjects of public service relations; 4) is a consequential act, because it provides for the occurrence of factual and legal consequences, defining their spatial and temporal boundaries; 5) is a fixed-term contract that may be extended in certain cases for a period established by the legislation on public service; 6) is the basis for establishing additional conditions of public service.

The procedure for concluding a public service contract is defined as a procedure regulated by the norms of official law for holding a public service position, which is aimed at making effective decisions on personnel management in public bodies to perform tasks and functions of such bodies and / or their structural units. nature.

Key words: public service contract, legal fact, public service relations, parties to the contract, public servant, procedure for concluding a public service contract.

UMOWA O ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH JAKO PODSTAWA POWSTANIA STOSUNKU PRAWNEGO PUBLICZNO-SŁUŻBOWEGO

Oleh Stets

*kandydat nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Prywatnego Wydziału Krzyworooskiego Narodowego Uniwersytetu „Odeska Akademia Prawnicza” (Krzywy Róg, obwód Dniepropetrowski, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0003-4211-2687*

Adnotacja. Artykuł poświęcony jest ustaleniu istoty umowy o świadczenie usług publicznych jako podstawy powstania stosunku prawnego publiczno-służbowego. Ustalono, że umowa o świadczenie usług publicznych jest umową między osobą powołaną na stanowisko służby publicznej a podmiotem powołującym/kierownikiem służby publicznej, zgodnie z którą osoba zobowiązuje się do wykonywania zadań państwa i osiągnięcia określonych wskaźników skuteczności, efektywności i jakości ich wykonania, a podmiot powołujący/kierownik służby publicznej – do stworzenia odpowiednich warunków pracy, terminowego i pełnego zapewnienia osobie zasobów materialnych i technicznych niezbędnych do wykonywania jej obowiązków służbowych, co jest przewidziane w ustawie Ukrainy „O służbie publicznej” i innych aktach prawnych regulujących stosunki w służbie publicznej.

Wyróżniono znaki charakterystyczne dla umowy o odbycie służby publicznej jako podstawy powstania stosunków prawnych publiczno-służbowych: 1) jest prawnie ustaloną przesłanką zajmowania stanowiska służby publicznej; 2) jest częścią aktu powołania na stanowisko służby publicznej i dotyczy specyficznego zakresu pracy, służby w organie państwowym; 3) jest aktem indywidualnym, ponieważ dotyczy realizacji praw i obowiązków określonych podmiotów stosunków publiczno-służbowych; 4) jest aktem konsekwencyjnym, ponieważ przewiduje wystąpienie skutków faktycznych i prawnych, określając ich granice przestrzenne i temporalne; 5) jest umową terminową, która może zostać przedłużona w niektórych przypadkach na okres określony przez prawo o służbie publicznej; 6) jest podstawą do ustalenia dodatkowych warunków odbywania służby publicznej.

Procedura zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych jest zdefiniowana jako procedura działania na stanowisku służby publicznej, która ma na celu podejmowanie skutecznych decyzji dotyczących zarządzania personelem w organach państwowych w celu wykonywania zadań i funkcji takich organów i/lub ich jednostek strukturalnych mających charakter tymczasowy.

Słowa kluczowe: umowa o odbycie służby publicznej, fakt prawny, stosunek prawny do służby publicznej, strony umowy, urzędnik państwowy, zasady zawarcia umowy o odbycie służby publicznej.

Вступ. Запровадження нового підходу до функціонування публічної влади в Україні зумовило внесення суттєвих змін до наявних державно-службових відносин та надало їм нових характеристик. Вказана теза стосується розширення способів фіксування вступу особи на державну службу через можливість укладення контракту про проходження державної служби. За своєю суттю контракт про проходження державної служби є підставою виникнення державно-службових правовідносин, зміст яких детерміновано умовами такого контракту. Крім того, з позиції захисту прав осіб, які вступають на державну службу шляхом укладення контракту, він є офіційним джерелом визначення отриманого ними правового статусу. Проблематика встановлення сутності контракту про проходження державної служби є надзвичайно актуальною з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових відносин.

Метою статті є встановлення сутності контракту про проходження державної служби як підстави виникнення державно-службових правовідносин.

Основна частина. Досягнення мети дослідження реалізовано шляхом виконання поставлених завдань, а саме: визначення ролі контракту про проходження державної служби в державно-службових правовідносинах, встановлення специфіки використання інституту контракту в сфері державної служби, виокремлення специфічних ознак контракту про проходження державної служби; визначення процедури укладення контракту про проходження державної служби. Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад державно-службових відносин, які зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєць та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням сутності контракту про проходження державної служби як підстави виникнення державно-службових правовідносин, залишається нерозв'язаною, особливо в контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Суспільні відносини, які пов'язані з функціонуванням державної служби, її проходженням і припиненням, у науці адміністративного права прийнято визначати як державно-службові правовідносини (Біла-Тіунова, 2020: 10). Підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин є юридичні факти (конкретні життєві обставини, передбачені правовою нормою, що породжують виникнення, зміну чи припинення правовідносин). Водночас категорія «юридичний факт» відображає два нерозривно пов'язаних аспекти: фактичний і юридичний. За своїм змістом фактичний аспект свідчить про наявність реального явища суспільної дійсності, а юридичний – нормативно його визначає (Коструба, 2014: 376). Не винятком є державно-службові правовідносини, які виникають на підставі акту про призначення особи на посаду державної служби. У разі призначення особи на посаду державної служби, яку віднесено до тих, що супроводжується укладанням

контракту про проходження державної служби, невіддільною частиною акта про призначення на посаду є контракт про проходження державної служби відповідно до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» (Про державну службу, 2015).

Загалом, термін «контракт» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних і трудових правовідносинах. Використання вказаного терміна в сфері державної служби пов'язано зі здійсненням особливого виду трудової діяльності – службою в державному органі, що одночасно свідчить про часткове застосування диспозитивного методу для впорядкування державно-службових правовідносин.

Контракт про проходження державної служби є порівняно новим інститутом службового права. Зважаючи на формулювання назви ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» «Контракт про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби», очевидним є те, що процедуру добору на державну службу особа успішно пройшла. Відповідно, контракт про проходження державної служби фіксуватиме специфіку державно-службових правовідносин, у які особа вступає; зі свого боку, якісно-змістовні ознаки державно-службових правовідносин встановлено службовим законодавством.

Використання контракту про проходження державної служби для детермінації державно-службових правовідносин є можливим лише в тому разі, коли це закріплено рішенням суб'єкта призначення/керівника державної служби, яке має бути прийнятим до проведення конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби. Вказана умова спрямована на те, щоб особи, які бажають узяти участь у конкурсі, завідомо усвідомлювали наявність істотних умов здійснення державної служби, наприклад наявні додаткові права та обов'язки сторін; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку; умови оплати праці; відповідальність сторін і розв'язання спорів тощо (Про державну службу, 2015).

Станом на сьогодні нормативного закріпленого визначення поняття «контракт про проходження державної служби» немає. Відповідно до форми типового контракту про проходження державної служби, його визначено як особливу форму строкового трудового договору (Типовий контракт про проходження державної служби, 2020). Щодо цього варто навести думку М.І. Іншина, який основне функціональне призначенням трудового договору охарактеризував як встановлення правового зв'язку між правовідносинами з працевлаштування та безпосередньо трудовими правовідносинами. У результаті відбувається наступність і безперервність реалізації трудових прав, а саме: виникнення трудових правовідносин (реалізація права на працю), далі реалізація їх змісту (право на безпечні та належні умови праці), отримання заробітної плати за виконану роботу (право на винагороду за працю), відпочинок (право на відпочинок), потім після закінчення реалізації – припинення працевлаштування (Іншин, 2012: 195). Укладання контракту про проходження державної служби окреслює як потребу державного службовця виконувати службові обов'язки так, як це вказано в контракті для можливості подальшого продовження служби, так і дискреційність дій суб'єкта призначення щодо визначення умов проходження державної служби цим державним службовцем. Особа, яка укладає контракт про проходження державної служби, реалізує своє право на працю та право на рівний доступ до державної служби (Конституція України, 1996).

Отже, контракт про проходження державної служби є договором між особою, яка призначається на посаду державної служби, та суб'єктом призначення/керівником державної служби, за яким особа зобов'язується виконувати завдання держави та досягти визначених показників результативності, ефективності та якості їх виконання, а суб'єкт призначення/керівник державної служби – створювати належні умови праці, своєчасно та в повному обсязі забезпечувати особу матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання її посадових обов'язків, що передбачено Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини щодо проходження державної служби.

Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками:

- 1) є юридично закріпленою передумовою заміщення посади державної служби, яку віднесено до переліку посад, що супроводжуються укладанням контракту про проходження державної служби;
- 2) є частиною акта про призначення на посаду державної служби та стосується специфічної сфери трудової діяльності – служби в державному органі;
- 3) є індивідуальним актом, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;
- 4) є консеквентним актом, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх просторові й темпоральні межі;
- 5) є строковим договором, що може бути продовжений у визначених випадках на встановлений законодавством про державну службу строк;
- 6) є підставою для встановлення додаткових умов проходження державної служби, які можуть бути визначеними за взаємною домовленістю сторін.

Важливе теоретичне й практичне значення має виокремлення сторін контракту про проходження державної служби. Стороною контракту про проходження державної служби може бути суб'єкт державно-службового права, якого наділено спеціальною правосуб'єктністю.

Відповідно до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу», контракт про проходження державної служби підписується державним службовцем, з однієї сторони, та суб'єктом призначення/керівником державної служби – з іншої (Про державну службу, 2015). Вказане положення не є доречним, адже до підписання контракту особа може не мати статусу державного службовця. Статусом державного службовця як громадянина

України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату коштом державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби, буде наділено лише тих осіб, яких має бути переведено на посаду державної служби, що передбачає укладення контракту про проходження державної служби.

Нормативне визначення сторін контракту про проходження державної служби міститься й у Порядкові укладення контрактів про проходження державної служби, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. Відповідно, сторонами контракту є державний орган в особі суб'єкта призначення або керівника державної служби та особа, яка призначається (переводиться) на посаду державної служби (Порядок укладення контрактів про проходження державної служби, 2020). Водночас суб'єктом призначення на державну службу/керівником державної служби є державний орган або посадова особа – керівник державної служби, який ухвалив рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладенням контракту, й ухвалив наказ (розпорядження) про оголошення конкурсу на заміщення такої посади або до заміщення такої посади шляхом переведення.

Доцільним убачається внесення змін до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» такого змісту: «Контракт про проходження державної служби підписується особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби та суб'єктом призначення або керівником державної служби».

Щодо укладення контракту про проходження державної служби, то воно не є довільною сукупністю дій, а здійснюється у визначеному законом порядку для унеможливлення випадків порушень норм службового права. У первинному значенні під «процедурою» розуміється будь-яка тривала, послідовна справа, порядок; офіційний порядок дій, виконання, обговорення; встановлена послідовність дій для здійснення або оформлення чого-небудь. Із правового погляду процедура – це регламентований нормами права порядок дій у сфері правореалізації або регулювання відповідних суспільних відносин.

Відповідно, процедуру укладення контракту про проходження державної служби можна визначити як регламентований нормами службового права порядок дій щодо заміщення посади державної служби, який спрямовано на ухвалення ефективних рішень з управління персоналом у державних органах для виконання завдань і функцій таких органів та/або їх структурних підрозділів, що мають тимчасовий характер.

Процедура укладення контракту про проходження державної служби проходить кілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей і завдань, а також коло суб'єктів їх здійснення (Авер'янов, 2004: 287).

Процедура укладення контракту про проходження державної служби передбачає такі стадії:

1) підготовча стадія, у межах якої: суб'єкт призначення або керівник державної служби ухвалює рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладенням контракту; служба управління персоналом за дорученням суб'єкта призначення або керівника державної служби складає проект контракту за відповідною посадою державної служби до ухвалення рішення про оголошення конкурсу або переведення державного службовця на таку посаду; визначається у встановленому порядку переможець конкурсу на заміщення посади державної служби або державний службовець, що переводиться на відповідну посаду державної служби;

2) основна стадія, у межах якої: відбувається узгодження положень проекту контракту про проходження державної служби між сторонами шляхом обговорення його додаткових умов між особою та суб'єктом призначення або керівником державної служби; здійснюється підготовка проекту контракту до підписання на основі наданих особою документів;

3) підсумкова стадія, у межах якої контракт про проходження державної служби укладається в письмовій формі шляхом його підписання сторонами.

Наслідком підписання контракту про проходження державної служби є ухвалення рішення про призначення на посаду відповідної особи. Контракт про проходження державної служби набирає чинності з дати, визначеної в акті про призначення на посаду, та є датою, з якої особа набуває статусу учасника відповідних державно-службових правовідносин.

До учасників процедури укладення контракту про проходження державної служби варто віднести: а) уповноваженого суб'єкта, яким є суб'єкт призначення або керівник державної служби; б) зацікавленого суб'єкта, яким є переможець конкурсу на заміщення посади державної служби або державний службовець, що переводиться на відповідну посаду державної служби; в) суб'єкта, що сприяє укладенню контракту, яким є служба управління персоналом.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що контракт про проходження державної служби є підставою виникнення державно-службових правовідносин. Укладання контракту про проходження державної служби окреслює як потребу державного службовця виконувати службові обов'язки так, як це вказано в контракті, для можливості подальшого продовження служби, так і дискреційність дій суб'єкта призначення щодо визначення умов проходження державної служби цим державним службовцем. Запропоновано внесення змін до ч. 9 ст. 31¹ Закону України «Про державну службу» такого змісту: «Контракт про проходження державної служби підписується особою, що призначається (переводиться) на посаду державної служби, та суб'єктом призначення або керівником державної служби». Важливість забезпечення прав державних службовців, які здійснюють функції держави на підставі контракту про проходження державної служби, та інтенсифікація нетипових обов'язків у межах державної служби опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
2. Коструба А.В. Юридичні факти в механізмі правоприпинення цивільних відносин : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 376 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 18.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.10.2020 р.).
4. Типовий контракт про проходження державної служби. Додаток до порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.09.2020 р.).
5. Іншин М.І. Трудовий договір крізь призму сьогодення: сутність, значення, особливості. *Право України*. 2012. № 9. С. 195.
6. Конституція України: Закон України від 2 жовтня 1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2020 р.).
7. Порядок укладення контрактів про проходження державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.09.2020 р.).
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 с.

References:

1. Bila-Tiunova L.R. (2020) Derzhavna sluzhba Ukrainy. Zahalna chastyna navchalnyi posibnyk [Public service of Ukraine. The general part], Odessa. 511. [in Ukrainian].
2. Kostuba A.V. (2014) Yurydychni fakty v mekhanizmi pravoprypynennia tsyvilnykh vidnosyn [Legal facts in the mechanism of termination of civil relations], monohrafiia. K.: In Yure, p. 376. [in Ukrainian].
3. Pro Derzhavnu Sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. [On public service]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. [in Ukrainian].
4. Typovyi kontrakt pro prokhozhenhnia derzhavnoi sluzhby. Dodatok do poriadku ukladennia kontraktiv pro prokhozhenhnia derzhavnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 17.06.2020 r. № 494. [Standard public service contract. Annex to the procedure for concluding contracts for public service]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8>. [in Ukrainian].
5. Inshyn M.I. (2012) Trudoviy dogovir kriz pryzmu sгодennya: sutnist, znachennya, osoblyvosti [Employment contract through the prism of today: the essence, meaning, features]. *Pravo Ukrayiny*, № 9, p. 195. [in Ukrainian].
6. Konstytuciya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 02.10.1996 r. [Constitution of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].
7. Poryadok ukladennya kontraktiv pro proxodzhennya derzhavnoyi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 17.06.2020 r. № 494. [The procedure for concluding contracts for civil service]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8>. [in Ukrainian].
8. Averyanov V.B. (2004) Administratyvne pravo Ukrayiny [Administrative law of Ukraine]. Akademichnyj kurs: pidruch.: u 2 t.: T.1. Zagalna chastyna. K.: Vyd-vo "Yurydychna dumka", p. 287. [in Ukrainian].