

УДК: 35.08(477)

Ю. Д. Кунєв, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів

С. В. Кувакін, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів

ПІДСТАВИ ВСТАНОВЛЕННЯ ВИПРОБУВАЛЬНОГО СТРОКУ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДОКТРИНАЛЬНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА¹

Розглянуто питання щодо обґрунтованості встановлення строку випробування для державних службовців під час просування по службі в частині, чи є правомірними дії керівництва органу публічного управління щодо його встановлення під час проходження служби. Визначено, що прийняття на державну службу та просування по службі є різними стадіями проходження служби, а відтак встановлюються різні умови щодо обмежень, заборон, приписів тощо у їх застосуванні. Внесено пропозицію щодо випробного терміну, який під час прийняття на державну службу має бути законодавчою вимогою, тобто обов'язковою до виконання. Проте вимоги щодо встановлення випробування під час проходження служби слід визнати такими, що не відповідають вимогам чинного законодавства, оскільки ним не передбачені.

Ключові слова: строк випробування; державна служба; посада; працівник; публічне управління; стадії проходження державної служби.

The article deals with the issue of the soundness of the trial period for state employees during a promotion in state service in part relevancy actions of management of public administration management for its determining during military service. It was determined that the civil service and promotions are different stages of service, so it was being set various conditions for restrictions, prohibitions, prescriptions in their application. Found that probationary period in acceptance on state service is a legal requirement and therefore is binding for doing, but the requirements of setting during the probationary period should be recognized as not meeting the requirements of current legislation, because it is not provided.

Key words: probation, public service, position, employee, public administration, phases of passing of state service.

© Ю. Д. Кунєв, С. В. Кувакін, 2016

¹ Стаття підготовлена з урахуванням матеріалів відповіді на адвокатське звернення В. О. Самухи від 15.03.2016 р. до Університету митної справи та фінансів з приводу застосування у системному взаємозв'язку положень ст. 15, 18, 24 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. та ст. 26 КЗпП України (в редакції, чинній на момент написання статті)

Постановка проблеми Реформаторські процеси в Україні передбачають нагальну необхідність приділити особливу увагу проблематиці державної служби як головного її елементу. Одним із пріоритетних завдань реформування інституту державної служби визначено підвищення ефективності державної служби в цілому та діяльності державних службовців зокрема.

Ефективність діяльності державного апарату залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому підвищується роль і значення у внутрішній організації діяльності державної служби, що наразі є однією з важливих умов ефективної реалізації завдань та функцій державної служби у зовнішньому середовищі, оскільки “внутрішньоорганізаційна діяльність – складова внутрішньосистемного (внутрішньо-апаратного) управління, по відношенню до зовнішньої має визначальне значення, тому що від рівня організації системи управління залежать результати роботи у зовнішньому середовищі” [1; 16].

Важливим способом оцінювання ефективності роботи державних службовців є встановлення строку випробування, який відіграє важливу роль у доборі кадрового потенціалу, створенні оновленого й дієздатного державного апарату, становленні професійної та авторитетної державної служби. Вирішення цього важливого питання зумовлює необхідність розробки системи критеріїв і показників оцінки діяльності державних службовців, спрямованої як на визначення реального стану справ у практичній площині, так і на визначення шляхів подолання існуючих недоліків і прогалин у законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі теоретичні аспекти визначення організації та функціонування державної служби розглядалися в різні часи у працях учених-адміністративістів, теоретиків права, у процесі дослідження окремих проблем державної служби. Дослідженню загальних аспектів цієї проблеми в сучасних умовах приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Д. Дубенко, С. В. Ківалов, В. Л. Коваленко, В. К. Колпаков, О. Д. Крупчан, Г. І. Леліков, В. К. Малиновський, Н. Р. Нижник, О. Д. Оболенський, О. В. Петришин та ін.

Мета статті – напрацювання теоретико-наукової позиції щодо застосування у системному взаємозв'язку положень ст. 26 КЗпП України [2], ст. 15, 18, 24 Закону України “Про державну службу” [3] (у редакції, чинній на момент підготовки статті) щодо вирішення питання про можливість встановлення терміну випробування при переведенні державного службовця на іншу посаду в порядку просування по службі та розробка пропозицій щодо правильного й обґрунтованого застосування зазначених положень.

Виклад основного матеріалу. У правозастосовній практиці часто-густо виникають питання, пов'язані із застосуванням строку випробування як при вступі на державну службу, так і під час проходження державної служби при призначенні на іншу посаду в порядку проходження служби. Тому вважаємо за доцільне опрацювати та обґрунтувати наукову позицію щодо застосування в системному взаємозв'язку положень ст. 26 КЗпП України [2] та ст. 15, 18, 24 Закону України “Про державну службу” [3] (у редакції, чинній на момент написання статті) для вирішення питання про можливість установа строку випробування при переведенні державного службовця на іншу посаду в порядку просування по службі.

Чинне законодавство не передбачає чіткого розмежування понять “прийняття та державну службу” та “просування по ній службовців”, проте приписи ст. 18 Закону

України “Про державну службу” [3] регламентують можливість установлення строку випробування саме під час прийняття на державну службу й не підлягають застосуванню у разі переведення службовця на іншу посаду в межах одного органу в порядку просування по службі, що кореспондується з відповідними положеннями КЗпП України [2]. Однак відповідна правова позиція не завжди сприймається у правозастосовній практиці, оскільки існують випадки, коли строк випробування встановлюється і при переведенні працівників та службовців на інші посади в межах одного органу чи установи, що свідчить про невиправдану можливість безпідставного обмеження їхніх прав, зокрема, починаючи від застосування механізму звільнення відповідно до ст. 28 КЗпП України [2] без дотримання правових гарантій щодо пропонування під час звільнення такому працівникові посади в державному органі чи установі, яку він обіймав раніше, до призначення на іншу посаду зі строком випробування, яку лише потенційно він може займати відповідно до своєї кваліфікації, ділових якостей та стажу роботи. При цьому будь-яких роз’яснень Пленуму Верховного Суду України чи вищих спеціалізованих судів немає, що уможливує множинне тлумачення відповідних правових норм та призводить до ситуації правової невизначеності, що й обумовлює нагальну потребу вирішення цього питання, особливо зараз, під час реформування інституту державної служби, що обумовлено, зокрема, й оновленням законодавства про державну службу.

В умовах проведення політичної, економічної та адміністративної реформ в Україні важлива роль належить формуванню оновленого змісту інституту державної служби як невід’ємній складовій публічного управління. Становлення та реформування інституту державної служби повинно бути спрямовано насамперед на підвищення її ефективності, дієвості та прозорості, удосконалення професіоналізму і компетентності державних службовців, на підготовку висококваліфікованого персоналу, здатного неухильно захищати й відстоювати права і свободи людини та громадянина.

Центральний елемент в інституті державної служби – проходження державної служби, в якому відображається сама суть державної служби щодо її реалізації.

Проходження державної служби – тривалий процес, тому можна вести мову про його стадійний (поетапний) характер. Основні стадії проходження служби, що відображаються в адміністративно-правовій літературі, вважаються такі:

- 1) вступ (прийняття) на службу;
- 2) атестація та підвищення кваліфікації службовців;
- 3) присвоєння чинів, персональних звань, розрядів, дипломатичних рангів тощо;
- 4) переведення на іншу посаду в межах служби;
- 5) заохочення;
- 6) притягнення до відповідальності;
- 7) припинення служби [4; 83].

Оскільки у процесі проходження служби конкретно особою можуть і не мати місця деякі з наведених стадій, то доцільно здійснити їх розмежування на:

- обов’язкові (прийняття на службу, присвоєння рангу службовцю вперше тощо);
- факультативні (переведення на іншу посаду, заохочення тощо).

Звідси, маючи на увазі обов’язковий перелік стадій проходження служби, потрібно виділити такі основні стадії:

- 1) прийняття на службу;
- 2) просування по службі;
- 3) припинення служби [5; 153].

Відтак, прийняття на службу та просування по службі – це різні стадії проходження служби, тому й установлюються різні умови щодо обмежень, заборон, приписів тощо у їх застосуванні.

На підставі аналізу чинного законодавства та науково-практичних напрацювань проходження державної служби визначимо, що це процес діяльності державного службовця на посадах, які він обіймає, починаючи від моменту складання присяги державного службовця та завершуючи припиненням державної служби, тому структура проходження державної служби – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнювальних елементів, які можна поділити на: а) встановлення державної посади; б) прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори); в) прийняття присяги; г) правообмеження; д) випробний термін; е) стажування; ж) перепідготовка та підвищення кваліфікації; з) атестація; і) щорічна оцінка діяльності державного службовця; к) службова кар'єра; л) ротация; м) службове розслідування; н) заохочення; о) юридична відповідальність; п) припинення державної служби [6; 7].

Строк випробування під час прийняття на державну службу є законодавчою вимогою, а відтак – обов'язковою до виконання, проте вимоги щодо встановлення випробного терміну під час проходження служби слід визнати такими, що не відповідають вимогам чинного законодавства, оскільки ним не передбачені.

Питання щодо просування по службі державного службовця, що здійснюється шляхом зайняття більш високої посади, має вирішуватися на конкурсній основі за умови позитивної атестації державних службовців, що є правовим засобом забезпечення формування й реалізації цілеспрямованої кадрової політики у сфері державної служби та за допомогою якої мають вирішуватися питання формування високопрофесійного кадрового корпусу державних службовців; забезпечення його стабільності; виявлення потенційних можливостей державних службовців з метою їх найбільш ефективного використання; стимулювання професійної компетентності і підвищення кваліфікації працівників; посилення організованості, відповідальності й дисциплінованості державного апарату.

У ст.35 нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. зазначено, що в акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. Випробування при призначенні на посаду державної служби встановлюється строком до шести місяців [7]. Таким чином, строк випробування є обов'язковим, він встановлюється:

- для осіб, прийнятих на державну службу вперше;
- для осіб, які претендують на посади державного службовця в порядку просування по службі за результатами проведення конкурсу.

Щодо інших категорій державних службовців встановлення строку випробування не передбачено.

Ст. 18 Закону України “Про державну службу” [2] містить тільки загальне положення “При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців”, без визначення випадку переведення на іншу посаду під час випробування та інших елементів механізму оцінювання результатів випробування. За

відсутності таких положень у Законі “Про державну службу” для розв’язання питання спиратимемося також на положення ст. 26–28, 32 КЗпП України.

Зокрема, ст. 28 КЗпП України встановлює таке положення: “якщо протягом строку випробування встановлено невідповідність працівника роботі, на яку його прийнято, власник або уповноважений ним орган протягом цього строку вправі розірвати трудовий договір” [2]. Це положенні не містить вказівки щодо посад, на яких працював працівник під час випробування. За логікою випробовування, особа може бути випробувана на декількох посадах, що не заборонено законом, і, можливо, переміщення здійснювалося з метою розкриття усіх якостей кандидата.

Тобто існує положення загального плану, а трактуванню підлягає спеціальний випадок, оскільки під час прийому на роботу вказується певна “первинна” посада, на яку приймається працівник. Отже, за логікою, працівник не може бути фахівцем за всіма посадами, які є в організації. Працівник за знаннями і вміннями повинен відповідати посаді, на яку від проходив конкурс.

З іншого боку, в ст. 18 Закону України “Про державну службу” [3] визначено, що працівник проходить випробовування “при прийнятті на державну службу”; відповідно, він має відповідати критеріям загального плану для державного службовця.

Отже, існують умови й вимоги загального характеру для державного службовця та спеціальні вимоги для обіймання певної посади.

Відповідність загальним умовам та вимогам

Щодо терміна виявлення невідповідності працівника критеріям загального плану слід зазначити, що такі невідповідності можуть бути виявлені і стати підставою для прийняття рішення про невідповідність працівника не роботі за посадою, а роботі на посадах державної служби взагалі. При цьому таке рішення має бути вмотивоване з указанням на факт невідповідності загальним умовам і вимогам для державного службовця та посиленням на невідповідність їм кандидата на державну службу. Такі невідповідності мають бути виявлені ще під час проведення конкурсу, але якщо вони виявлені до кінця випробування, то це також може бути підставою вважати особу такою, що не пройшла випробування.

Відповідність спеціальним вимогам

Отже, з ситуації, яка пропонується для тлумачення, можна встановити, що працівник вимогам для обіймання посади відповідає, якщо не надано фактів його невідповідності професійним вимогам по посаді під час обіймання ним цієї посади. Якщо ж такі факти є, то працівника могли перевести на іншу посаду з іншим профілем вимог для перевірки відповідності його професійним вимогам щодо іншої посади.

Важливим залишається й питання щодо відповідності вакантній посаді, за якою кандидат проходив конкурсну комісію та працював під час випробування.

Під час переведення кандидата на іншу посаду повинно бути зафіксовано в наказі положення щодо продовження терміну випробування на іншій посаді у зв’язку зі встановленням невідповідності попередній. Якщо цього не було зроблено, то таку ситуацію можна трактувати на користь працівника та вважати, що особа до переведення успішно витримала випробування на посаді, за якою вона проходила конкурс на державну службу, якщо інше не вказано в рішенні уповноваженого органу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З урахуванням наведених вище доказів, вбачаємо за доцільне викласти такі висновки щодо поставленого завдання дослідження:

1. Випробування має встановлюватись виключно при прийнятті на державну службу. Законодавчими нормами не передбачено застосування відповідного правового механізму при переміщенні службовців на іншу посаду, в тому числі в порядку підвищення.

2. При вирішенні питання про припинення перебування службовця на посаді як такого, що не пройшов випробування, необхідно перевіряти його відповідність загальним вимогам щодо проходження державної служби та спеціальним вимогам, установленим для конкретної посади. Невідповідність загальним вимогам має наслідком безумовне припинення перебування особи на державній службі, тоді як установлена невідповідність особи спеціальним вимогам щодо конкретної посади має наслідком припинення перебування особи на державній службі з фактовим підтвердженням її невідповідності саме тій посаді, за якою працівник проходив конкурс. Якщо працівник був переведений на іншу посаду без зауважень, то його слід вважати таким, що успішно пройшов випробування за посадою. У цьому випадку повторне встановлення строку випробування є незаконним, оскільки особу вже визнано такою, що відповідає вимогам за посадою.

Список використаних джерел:

1. Кувакін С. В. Організаційні форми управління органами внутрішніх справ: загальнотеоретичний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Кувакін / Національний ун-т внутрішніх справ. –Х., 2001. – 17 с.

2. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971.– додаток до № 50. – ст. 375 (із змінами та доповненнями).

3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993.– № 52.– ст.490.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2004.– 584 с.

5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624с.

6. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук / О. С. Продаєвич. – Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2008. – 19 с.

7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016.– № 4.– ст. 43.