



УДК 349.24

К ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ ДИСТАНЦИОННОЙ ЗАНЯТОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Ольга ДЕМЧЕНКО,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

АННОТАЦИЯ

В статье приводится исследование опыта правового регулирования дистанционной занятости для государственных служащих и должностных лиц Республики Франция. Анализируются вопросы, связанные с правовой регламентацией труда на государственной службе. Делается вывод о значимости коллективно-договорного регулирования дистанционной работы, и определяются этапы процесса реформирования правового регулирования дистанционной работы в законодательстве Украины.

Ключевые слова: трудовое законодательство, дистанционная занятость, государственная служба, правовое регулирование, трудовые отношения.

ON ISSUES OF ORGANIZATION OF REMOTE EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE

Olga DEMCHENKO,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of State Legal Disciplines
of the V. N. Karazin Kharkiv National University

SUMMARY

The article describes the experience of legal regulation of remote employment for civil servants and officials of the Republic of France. Analyzed issues related to the legal regulation of labor in the public service. The conclusion is made about the importance of collective-contractual regulation of remote work and determines the stages of the process of reforming the legal regulation of remote work in the legislation of Ukraine.

Key words: labor legislation, remote employment, public service, legal regulation, labor relations.

Постановка проблемы. Украина как современное правовое, демократическое и готовое к инновационному реформированию европейское государство продолжает процесс совершенствования национального законодательства в различных сферах социально-экономической и политической жизни. Важным этапом реформирования трудового законодательства является установление правового регулирования инновационной формы трудового сотрудничества при дистанционной занятости для некоторых категорий работников государственной службы.

Состояние исследования. Вопросы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих рассматривались в работах таких ученых, как Ю.П. Битяк, П.Д. Пилипенко, С.Н. Прилипко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевского, А.Н. Ярошенко. Вопросами классификаций дистанционной занятости с учетом различных критериев (организации рабочего времени, расположения рабочего места и использования сети Интернет

для организации и отчетности рабочего процесса) были заинтересованы в своих научных исследованиях С.В. Вишневецкая, Я.В. Свечкарёва, А.Н. Колот, А.С. Прилипко, В.А. Носенко, О.В. Моцная. В рамках исследования статьи по проблематике правового регулирования дистанционной занятости на современном этапе анализировались труды ученых Н.И. Иньшина, Е. Брауна, по правовой регламентации труда государственных служащих – работы Л.Ю. Величко, А.Н. Куракина.

Обретение Украиной независимости, коренное изменение приоритетов в отношениях между человеком и государством, когда сам человек и его интересы признаны Конституцией нашего государства высшей ценностью, повлияло на необходимость по-новому формировать и реализовывать государственное управление, которое выступает наиболее распространенным и наиболее эффективным средством реализации правовых норм с целью удовлетворения и обеспечения потребностей и интересов общества [1, с. 5]

Начатая Правительством Украины административная реформа по кадровой политике, реформа трудового законодательства, реализация Концепции развития электронного управления, а также анализ опыта некоторых стран Европы по организации дистанционной работы на государственной службе обусловили выбор темы исследования.

Цель статьи – исследовать критерии использования дистанционной занятости на государственной службе для отдельных категорий работников на основе опыта иностранных государств и обозначить парадигму внедрения дистанционной занятости в законодательство Украины.

Изложение основного материала. Согласно статье первой Закона Украины «О государственной службе» государственная служба – это публичная, профессиональная, политически беспристрастная деятельность по практическому выполнению задач и функций государства по анализу государственной политики на общегосударственном, отраслевом и региональном уровнях и подготовке предложений по ее



формированию, в том числе по разработке и проведению экспертиз проектов программ, концепций, стратегий, проектов законов и других нормативно-правовых актов, проектов международных договоров; по обеспечению реализации государственной политики в части выполнения общегосударственных, отраслевых и региональных программ а также исполнения законов и других нормативно-правовых актов; по обеспечению предоставления доступных и качественных административных услуг; по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства; по управлению государственными финансовыми ресурсами, имуществом и осуществлению контроля за их использованием; по управлению персоналом государственных органов и реализации иных полномочий государственного органа в соответствии с действующим законодательством [2].

А.Н. Куракин отмечает, что государственную службу следует считать комплексным правовым институтом, который интегрирует в себе административно-правовые и трудовые нормы. Административно-правовые нормы определяют круг прав и обязанностей государственного служащего как лица, осуществляющего деятельность по практическому выполнению задач и функций государства; трудовые нормы определяют государственного служащего как субъекта трудовых правоотношений. Ученый обосновывает, что применение норм трудового права в отношении данной категории работников в основном проводится в соответствии с Законом Украины «О государственной службе», ведь государственные служащие – это работники, которые выполняют организационно-распорядительные и консультативно-совещательные функции в пределах компетенции государственных органов, учреждений или организаций. В свою очередь, организационно-распорядительная функция органа государственной службы заключается в действиях по согласованию, участию в согласовании, а также в руководстве, координации и организации, регулировании и контроле, учете и обеспечении (информационном, юридическом, финансовом, материально-техническом и т.д.). Таким образом, обобщая

и разделяя выводы автора, видим, что государственные служащие осуществляют свою трудовую деятельность, выполняя организационно-распорядительные и консультативно-совещательные функции [3].

Следует согласиться с мнением Л.Ю. Величко, что решающим при определении сферы действия трудового законодательства на правовое регулирование отношений государственных служащих при реализации их права на труд должно быть то, что, несмотря на специфику трудовой функции государственного служащего, которая заключается в выполнении задач и функций государства, все же государственный служащий подпадает хозяйственной власти субъекта назначения и организационно подчинен ему на месте выполнения работы, должен соблюдать режим работы, выполнять конкретные функции в зависимости от ее содержания и объема. Следовательно, утверждает ученый, эти отношения по своей природе относятся к трудо-правовым, так как при реализации своих полномочий государственный служащий, так или иначе, затрагивает как публичные, так и частные интересы [4].

Подытоживая вышеизложенное, следует подчеркнуть, что к главным признакам трудо-правового регулирования индивидуальных трудовых отношений традиционно относят следующие обязанности:

- для работника это:
 - личное выполнение трудовой функции;
 - соблюдение установленного работодателем режима выполнения работы;
 - выполнение работы по организованным / согласованным с работодателем местам выполнения трудовой функции;
- для работодателя это:
 - обеспечение эффективной трудовой занятости;
 - осуществление контроля за процессом выполнения работы работником;
 - обеспечение правил охраны труда.

Концептуальное изменение отношения к организации труда обусловило активизацию процесса распространения дистанционной занятости как гибкой и основанной на взаимных интересах работников и работодателей формы сотрудничества, которая

оправдана как с точки зрения современного уровня развития инновационных технологий, так и с точки зрения изменения общественного сознания относительно доступных возможностей реализации права на труд. Термин «дистанционная работа» (Telework-англ., Télétravail – франц., Telelavoro – итал., w formie telepracy – польск.) получил разъяснение в трудовом законодательстве иностранных государств. Н.И. Иньшин обосновал суть дистанционной занятости работников как организацию всех необходимых условий выполнения качественной работы вне расположения офиса работодателя при условии поддержания связи с работодателем в ходе выполнения трудовой функции при помощи телефонной, факсимильной связи, электронной переписки, социальных сетей (facebook, вконтакте), специальных программ (skype), при помощи смартфонов и гаджетов. [5, с. 124]

Государственный служащий – это гражданин Украины, который выполняет функции государства согласно задачам и функциям государственного органа, в котором он занимает должность.

В системе государственной службы и государственных органов выстраивается четкая вертикаль соответствующих должностных лиц, имеющих статус государственного служащего: Государственный секретарь КМУ, государственные секретари министерств, руководители государственной службы в других государственных органах, службы управления персоналом государственных органов [6, с. 29].

Выполнение трудовой функции государственными служащими осуществляется в строгой регламентации с должностной инструкцией. Определенные категории чиновников должны выполнять свои полномочия в пределах расположения определенного государственного органа, учреждения или организации, что не позволяет переклассифицировать формат выполнения ими работы по условиям дистанционной занятости. Однако следует согласиться с мнением Е. Брауна, что для некоторых категорий работников государственной службы организация дистанционной занятости вполне возможна. Причем главным критерием возможности организации дистанционной трудовой занятости на государственной



службе автор считает выполнение трудовых функций специалистами, работа которых не связана с осуществлением функций органа государственной власти, не оказывает влияние на нормальное функционирование этого органа и может быть осуществлена в ином, согласованном с работодателем месте выполнения работы [7]. Соглашаясь с выводом ученого и в подтверждение возможного применения этого тезиса уместно привести пример последних реформ трудового законодательства Республики Франция относительно данного вопроса.

Государственная служба во Франции классифицируется относительно сферы управления (государственное, территориальное, в области медицины). Рабочие места каждой сферы управления в государственной службе подразделяются на три иерархические категории, каждая из которых состоит из многих органов с различными классификациями должностных полномочий [8]. Право выполнять свои полномочия по условиям дистанционной занятости для государственных служащих и должностных лиц трех указанных выше общественных функций было установлено принятием Закона № 2012-347 «О доступе к официальной занятости и улучшении условий найма на государственной службе, борьбе с дискриминацией и установлении различных положений, касающихся государственной службы» [9]. Указанный нормативный акт внес соответствующие поправки в Закон № 83-634 «О правах и обязанностях государственных служащих», регламентируя право должностных лиц государственной службы на осуществление своих функций в соответствии с условиями дистанционной работы [10].

Продолжающийся процесс реформирования французского законодательства относительно правового регулирования дистанционной занятости ознаменовался принятием нового нормативного акта Декрета № 2016-151 (далее Декрет), в котором были обобщены и детализированы условия для организации дистанционной работы на государственной службе и в судебной системе. Согласно положению статьи 2 Декрета к дистанционной работе относится организация любой формы работы, когда любые служебные функ-

ции, которые могли быть выполнены государственным служащим в помещении работодателя, осуществляются за пределами этих помещений на регулярной и добровольной основе с использованием информационных и коммуникационных технологий и коммуникаций. Государственные служащие медицинских, территориальных, государственных общественных функций могут выполнять свои полномочия по условиям дистанционной работы от двух дней в неделю в течение года. Перечень видов деятельности, условия размещения и оборудования рабочего места, контроль и учет рабочего времени отнесены к компетенции соответствующих министерств, территориальных исполнительных органов, руководителей медицинских учреждений по согласованию с Национальным консультативным комитетом государственной больницы [11].

Следует отметить, что служебные функции выполнять дистанционно могут лишь государственные служащие, когда их профессиональные полномочия не связаны с такими критериями, как:

- 1) личный прием;
- 2) работа с конфиденциальными документами;
- 3) работа с использованием программного обеспечения / дополнений к нему, которое ограничено или не может быть использовано удаленно;
- 4) работа связана с выполнением контрольных функций.

Условия, предусмотренные Декретом, распространяют возможность дистанционной занятости в судебных органах для должностных лиц, которые выполняют свои функции не в юрисдикции, а в администрации [12].

Опыт Республики Франция по данному вопросу предопределяет возможность реализации внедрения дистанционной занятости на государственной службе в Украине. Анализируя сказанное, применяя аналогию зарубежного опыта, считается перспективным использование дистанционной формы занятости для некоторых категорий работников государственных органов, полномочия которых не относятся к реализации функций государства и могут быть осуществлены вне рабочего места, например к работникам функций обслуживания. Научно-прак-

тический комментарий к Закону Украины «Про государственную службу» классифицирует функцию обслуживания как деятельность работников государственного органа технического (вспомогательного характера) без осуществления полномочий государственного органа. Фактически такая работа подобна занятости в частном секторе и не требует публично-правовых условий и ограничений [6, с. 42], что вполне допускает применение дистанционной формы занятости для организации труда данной категории работников. Однако для этого, безусловно, следует закончить процесс определения правовой регламентации института дистанционной занятости. Н.И. Иньшин подчеркивает, что вопрос внесения соответствующих изменений в действующее трудовое законодательство Украины с учетом существующей необходимости правового регулирования дистанционной трудовой занятости остается актуальным, и именно поэтому следует использовать зарубежный опыт для совершенствования данного правового института [5, с. 127].

Выводы. Процесс установления правовой регламентации дистанционной занятости в Украине не завершен. Учитывая ситуацию наличия нетипичных форм занятости, которые не подпадают под классическое определение трудовых отношений, а также с целью установления на законодательном уровне принципа презумпции наличия трудовых отношений с февраля 2019 года на обсуждении в Совместном представительном органе репрезентативных всеукраинских объединений профсоюзов находится проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об усилении защиты прав работников и противодействии использованию незадекларированного труда» [13]. Проект Трудового кодекса Украины № 1658 от 27.12.2014 определяет правовое регулирование дистанционной занятости по условиям трудового договора или путем коллективно-договорного регулирования (ч. 4 статьи 32; ч. 1 статьи 149) [14]. Подчеркнем, что именно коллективно-договорное регулирование трудовых правоотношений призвано распространять сферу регулирования индивидуальных трудовых отношений и социально-эконо-



мических интересов как работников, так и работодателей, и необходимым этапом реформирования трудового законодательства относительно вышеизложенной проблематики считается внесение изменений в закон Украины «О коллективных договорах и соглашениях». Кроме того, с учетом внедрения реформы электронного управления считается важным продолжение проведения научного исследования относительно правового регулирования дистанционной занятости для отдельных категорий работников на государственной службе с последующим принятием соответствующих изменений в закон Украины «О государственной службе».

Список использованной литературы:

1. Кагановська Т.С. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 362 с.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Куракін О.М. Трудові правовідносини в сфері державної служби: теоретико-правова характеристика. URL : http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4_2016/11.pdf.
4. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/4/02.pdf>.
5. Іншин М.І. Загальнотеоретична характеристика дистанційної зайнятості працівників в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 5–1. С. 123–128
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол. : К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
7. Браун Е.А. Применение норм о дистанционной работе в государственных органах. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-norm-o-distantсионной-rabote-v-gosudarstvennyh-organah>.
8. Fonction publique en France. Le portail de la Fonction publique. URL : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-france>.
9. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=8E09FCC14B2C-73206D7A27BFFC487742.tplgfr21s_1?cidTexte=JORFTEXT00000320434&dateTexte=20160421.
10. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. URL : <http://yves.lasfargue.pagesperso-orange.fr/03Teletravail/2FichesteletravailB.htm#fiche2b>.
11. Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature/ URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032036983&dateTexte=20180802>.
12. Cecile Blanc. Télétravail des magistrats: qui peut en bénéficier? URL : <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/public/droit-public-general/12092/teletravail-des-magistrats-qui-peut-en-beneficier>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників та протидії застосуванню незадекларованої праці. Закон України (проект) від 6 лютого 2019 року. URL : <https://www.msp.gov.ua/projects/401/>.
14. Проект трудового кодексу України №1658 від 27.12.2014 (до другого читання). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Демченко Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Харьковского Национального Университета имени В.Н. Каразина

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Demchenko Olga Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of State Legal Disciplines of the V.N. Karazin Kharkiv National University

dov8dov8@gmail.com