

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.13>

ТЕНДЕНЦІЇ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАЦЮ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Пікуль В.П.,
кандидат юридичних наук,
суддя Полтавського апеляційного суду
ceslii.knu@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9253-7854>

Пікуль В.П. Тенденції оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України.

У статті проаналізовано перспективні напрями оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України. Зазначено, що науковцями досліджувались переважно дотичні питання до тенденцій та напрямів оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України; наявні у правовій доктрині нашої держави дослідження тенденцій та напрямів оптимізації цього права не мають комплексного характеру; в різні періоди після 1991 року в нашій державі функціонували Закони України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, від 17.11.2011 № 4050-VI та від 10.12.2015 № 889-VIII (який, власне, є чинним на сьогодні), а тому важливо здійснити відповідне дослідження, відштовхуючись від сучасного стану законодавства про державну службу. Охарактеризовано сучасний стан законодавства у даній сфері. Виокремлено перелік тенденцій оптимізації права на працю державними службовцями з огляду на це, а саме: 1) тенденція запровадження різних підходів до регулювання державної служби; 2) тенденція законодавчого визначення ключових для реалізації права на працю державними службовцями дефініцій; 3) тенденція звуження переліку спеціальних соціальних гарантій, якими наділяються лише державні службовці; 4) тенденція поширення на державних службовців трудових гарантій, якими наділяються всі працівники в нашій державі. З'ясовано сутність та значення кожної з тенденцій оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України. У статті зазначається, що кожна із проаналізованих тенденцій оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України є актуальною на сьогодні та в майбутньому може і має відобразитись у змінах до чинного законодавства, яким врегульовується реалізація права на працю державними службовцями.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз Законів “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, від 17.11.2011 № 4050-VI та від 10.12.2015 № 889-VIII.

Ключові слова: тенденція, оптимізація, праця, державний службовець, євроінтеграція.

Pikul V.P. Trends in the optimization of the right to work by civil servants in the conditions of the European integration of Ukraine.

The article analyzes promising directions for optimizing the right to work for civil servants in the context of the European integration of Ukraine. It is noted that the scientists researched mainly tangential issues to the trends and directions of optimization of the right to work by state services in the conditions of the European integration of Ukraine; available in the legal doctrine of our country, studies of trends and directions of optimization of this right are not comprehensive in nature; in various periods after 1991, the Laws of Ukraine “On Civil Service” dated 16.12.1993 No. 3723-XII, dated 17.11.2011 No. 4050-VI and dated 10.12.2015 No. 889-VIII were in force in our country (which, in its own right, is in force). for today), and that is why it is important to conduct an appropriate study based on the current state of civil service legislation. The current state of legislation in this area is characterized. A list of trends in the optimization of the right to work by civil servants is highlighted in this regard, namely: 1) the trend of introducing different approaches to the regulation of civil service; 2) the trend of legislative definition of key civil servants for the realization of the right to work; 3) the tendency of sounding the list of special social guarantees, which are allocated only to civil servants; 4) the tendency to extend to civil servants the labor guarantees that all workers in our country

are divided into. The essence of the meaning and each of the trends of optimization of the right to work by state services in the conditions of the European integration of Ukraine is clarified. The article states that each of the analyzed trends in the optimization of the right to work in public services in the context of the European integration of Ukraine is relevant today and in the future can and should be reflected in changes to the current legislation that regulates the implementation of the right to work in public services.

A comparative legal analysis of the Laws “On Civil Service” dated 16.12.1993 No. 3723-XII, dated 17.11.2011 No. 4050-VI and dated 10.12.2015 No. 889-VIII was carried out.

Key words: trend, optimization, work, civil servant, European integration.

Виклад основного матеріалу. У рамках нашого дослідження важливо встановити тенденції оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України, як категорію, що відображає зміни у правовому регулюванні службово-трудова відносин державних службовців, а також спрогнозувати напрями оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України, які дозволять вирішити ті теоретико-правові та практичні проблеми реалізації права на працю державними службовцями, що були виділені нами раніше. Звернення до наукової літератури засвідчило, що питанням тенденцій та напрямів удосконалення правового регулювання державної служби, як особливого різновиду трудової діяльності, у різний період та за чинності різних Законів України «Про державну службу» присвячували свої праці такі дослідники, як: В.А. Багрій, Б.О. Безкоровайний, І.П. Греков, Л.О. Дорогань-Писаренко, О.Ю. Дрозд, М.І. Іншин, М.І. Кобаль, А.Ю. Коротких, В.Л. Костюк, І.В. Кудрявцев, О.М. Куракін, Н.М. Неумивайченко, І.Л. Олійник, М.В. Панченко, В.О. Процевський, А.М. Слюсар, В.К. Тютюнник, Т.І. Чавикіна, О.В. Чурсін та інші дослідники. Але при цьому, варто врахувати, що по-перше, даними науковцями досліджувались переважно дотичні питання до тенденцій та напрямів оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України; по-друге, наявні у правовій доктрині нашої держави дослідження тенденцій та напрямів оптимізації цього права не мають комплексного характеру; по-третє, варто врахувати, що в різні періоди після 1991 року в нашій державі функціонували Закони України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII, від 17.11.2011 № 4050-VI та від 10.12.2015 № 889-VIII (який, власне, є чинним на сьогодні), а тому важливо здійснити відповідне дослідження, відштовхуючись від сучасного стану законодавства про державну службу. Все вищенаведене свідчить про актуальність дослідження питань тенденцій та напрямів оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України.

Розпочнемо наше дослідження із встановлення тенденцій оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України. Наш аналіз законодавства України про державну службу, законопроектів якими вносились зміни до Законів України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII, від 17.11.2011 № 4050-VI та від 10.12.2015 № 889-VIII та праць вітчизняних науковців дозволив нам виділити наступні тенденції, які, на нашу думку, є характерними для розвитку правового регулювання права на працю державними службовцями в незалежній Україні, та відображають яким чином відбуватиметься подальший розвиток даного інституту. Ними є:

- 1) тенденція запровадження різних підходів до регулювання державної служби;
- 2) тенденція законодавчого визначення ключових для реалізації права на працю державними службовцями дефініцій;
- 3) тенденція звуження переліку спеціальних соціальних гарантій, якими наділяються лише державні службовці;
- 4) тенденція поширення на державних службовців трудових гарантій, якими наділяються всі працівники в нашій державі.

Так, першою виділеною нами тенденцією є тенденція запровадження різних підходів до регулювання державної служби.

Під різними підходами до регулювання державної служби ми маємо на увазі наявність множинності нормативно-правових актів, які регулюють службово-трудова відносини.

Так, якщо звернутись до змісту Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [1], у його першій редакції, можемо переконатись у тому, що в його змісті була відсутня норма, якою визначався перелік джерел правового регулювання державної служби. В преамбулі даного нормативно-правового акту зазначалось, що цей Закон визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. Також додамо, що жодною із багаточисленних змін до цього нормативно-правового акту такою статтею не було допов-

нено зміст цього нормативно-правового акту. Тобто, досить тривалий час реалізація права на працю державними службовцями регулювалась фактично лише Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1] та тими нормативно-правовими актами, на які встановлювались посилення у його змісті. Наприклад, частина 2 статті 15 визначала, що порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Втім, вже в статті 4 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2] було визначено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом. Також було визначено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Вважаємо, що у такий спосіб законодавцем в новому законі було запроваджено нові підходи до регулювання державної служби: з моменту прийняття цієї норми до джерел регулювання реалізації права на працю державними службовцями було віднесено також підзаконні нормативно-правові акти, а також Кодекс законів про працю України [3]. Як зазначив із цього приводу В.Л. Костюк, такий підхід законодавця у цілому є суперечливим із точки зору систематизації законодавства, адже законодавець замість того, щоб звести всі норми, якими врегульовуються службово-трудова відносини, в єдиний нормативно-правовий акт, по суті створив систему законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби [4, с. 4]. Ми зі своєї сторони, погодимось із дослідником у тому, що зі сторони законодавця було б логічніше врегулювати службово-трудова відносини державних службовців в положеннях одного нормативно-правового акту, при чому, на нашу думку, саме нормативно-правового акту трудового законодавства, як це переважно здійснюється в європейських державах у процесі реалізації тенденції до зрівнювання державних службовців та інших працівників в трудових гарантіях. Але сучасний стан законодавства України свідчить про те, що це доцільніше здійснювати в іншій формі.

Так, в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [5] вітчизняний законодавець так само, як і в Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, визначив перелік нормативно-правових актів, якими здійснюється правове регулювання державної служби, та відніс до них Конституцію України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. Також підкреслено, що на державних службовців поширюється дія законодавства про працю у частині відносин, не врегульованих цим Законом, та Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [6]. Звернемо увагу на те, що система нормативно-правових актів, якими врегульовується реалізація права на працю державними службовцями, була ще більше розширена, зокрема за рахунок міжнародних договорів та законодавства про запобігання корупції. Тобто, такий зміст чинного законодавства про державну службу ще більше ускладнив можливість зведення всіх норм в єдиний нормативно-правовий акт.

Вважаємо, що регулювання порядку реалізації права на працю державними службовцями могло б здійснюватись за допомогою норм трудового законодавства, що тим самим дозволило б зрівняти державних службовців із іншими працівниками у трудових гарантіях. Але в сучасних умовах в Україні це впровадити проблематично. До Кодексу законів про працю України, як нормативно-правового акту, прийнятого ще в радянські часи, недоцільно вносити настільки масштабні зміни. Проте, аналіз проєктів нових кодифікованих нормативно-правових актів у сфері праці як тих, що розглядалися Верховною Радою України раніше (наприклад, проєкту Трудового кодексу України №1108 від 04.12.2007 року [7]), так і тих, що були розроблені порівняно нещодавно (зокрема, проєкту Закону України «Про працю» № 2708 [8]) свідчать про те, що вітчизняний законодавець найближчим часом не планує вирішувати це питання у такий спосіб.

Тому, в умовах, коли законодавець чітко окреслив коло питань до яких застосовуються акти трудового законодавства України, на нашу думку, подальший розвиток правового регулювання реалізації права на працю державними службовцями варто пов'язати із трансформацією Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [5] в єдиний нормативно-правовий акт, яким врегульовуються службово-трудова відносини у нашій державі, але при цьому, функціонування державної служби буде здійснюватись за допомогою різних підходів.

Наступна встановлена нами тенденція оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України полягає у законодавчому визначенні ключових для реалізації права на працю державними службовцями дефініцій.

Так, якщо звернутись до змісту Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1], можна встановити, що законодавець в ньому надав дефініцію лише двом поняттям: «державна служба в Україні» та «посада». Тобто, на початкових етапах функціонування державної служби в незалежній Україні законодавство про державну службу навіть не встановлювало визначення поняття «державний службовець». Очевидно, що це значно ускладнювало формування доктрини державної служби, як особливого різновиду трудової діяльності. При цьому, дана проблема не була вирішена в жодній з редакцій першого Закону «Про державну службу».

Зміст Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2] у даному контексті якісно відрізнявся від змісту Закону 1993 року. В статті 1 законодавець надав визначення поняттям «державна служба», «державний службовець», «керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті», «посада державної служби», «посадові обов'язки», «профіль професійної компетентності посади державної служби», «рівень професійної компетентності особи», «робочий час державного службовця», «служба персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату», «служба дисципліна державного службовця», «службові обов'язки», «суб'єкт призначення» та «функції з обслуговування». Тобто, ряд дефініцій понять, важливих для реалізації права на працю державними службовцями, отримали своє законодавче закріплення.

У чинному Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [5] не набула цього продовження, адже по суті в статтях 1 та 2 цього нормативно-правового акту була визначена така ж кількість дефініцій понять, як і у попередньому Законі, у в тому числі були визначені такі поняття, як державна служба», «державний службовець», «безпосередній керівник», «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення». Проте, як засвідчило наше дослідження, подальший розвиток правового регулювання порядку реалізації права на працю державними службовцями потребує додаткового визначення таких понять, як термінів «працівник державного органу» та «працівник державного органу, який не є державним службовцем», і цими дефініціями потреби належного правового регулювання службово-трудова відносин не обмежуються.

Тому, вважаємо, що подальший розвиток правового регулювання порядку реалізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України потребує розширення кола законодавчо визначених ключових для реалізації права на працю державними службовцями дефініцій.

Наступна тенденція оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України - тенденція звуження переліку спеціальних соціальних гарантій, якими наділяються лише державні службовці.

Так, аналізуючи зміст Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1], можна звернути увагу на те, що соціальне забезпечення державних службовців передбачало значно ширше коло гарантій, ніж це встановлено чинним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. За безперервну працю в державних органах та зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям виплачувалась грошова винагорода; державні службовці забезпечувались житлом із державного фонду; державні службовці мали право на першочергове встановлення квартирних телефонів; державним службовцям надавалась земельна ділянка та безвідсотковий кредит на строк до 20 років для житлового будівництва чи для придбання житла; члени сімей державних службовців користувались безоплатним медичним обслуговуванням; державним службовцям встановлювалось спеціальне пенсійне забезпечення.

Втім, вже із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2] перелік соціальних гарантій державних службовців було суттєво скорочено. Фактично, у змісті даного нормативно-правового акту залишилось право державних службовців на одержання службового житла в разі наявності потреби у поліпшенні житлових умов, право користування державним службовцем та членами його сім'ї безоплатним медичним обслуговуванням в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, а також спеціальне пенсійне забезпечення. У даному контексті зазначимо, що державні службовці були позбавлені більшості видів спеціального соціального забезпечення.

У чинному Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [5] перелік соціальних гарантій державного службовця по суті було обмежено наданням службового житла та матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань. Втім, головна проблема для реалізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України полягає у законодавчому визначенні ключових для реалізації права на працю державними службовцями дефініцій.

лізації права на працю державними службовцями, яку спричиняє дана тенденція на даний момент, на нашу думку полягає не в тому, що таких гарантій стало менше. Як ми неодноразово зазначали в даній роботі, зрівнювання державних службовців у правах та гарантіях із іншими працівниками, на наше переконання, є позитивним процесом. Негативним чином відображається на правах та інтересах державних службовців відсутність законодавчих механізмів реалізації державними службовцями цих гарантій. Мова передусім йде про відсутність порядку надання державним службовцям службового житла, що було нами встановлено раніше.

Тому, на нашу думку, тенденція щодо зрівнювання державних службовців у трудових гарантіях із іншими працівниками буде продовжуватись і надалі, у тому числі й за рахунок звуження переліку спеціальних соціальних гарантій, якими наділяються лише державні службовці. Втім, на даному етапі, ключовою задачею нашої держави щодо цього питання є заповнення законодавчої прогалини щодо регулювання випадків і порядку надання державним службовцям службового житла.

Остання виділена нами тенденція - тенденція поширення на державних службовців трудових гарантій, якими наділяються всі працівники в нашій державі. Зміст цієї тенденції пояснимо на прикладі включення права на участь в профспілках до переліку основних прав державних службовців.

Так, право на участь у профспілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів є одним із основних прав людини і громадянина, та є закріпленим у частині 3 статті 36 Конституції України [9]. Окрім того, норми щодо надання працюючим такого права закріплені статтею 23 Загальної декларації прав людини [10] (право кожного створювати професійні спілки чи приєднуватись до профспілок для захисту своїх прав та інтересів), статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [11] (право кожного на асоціацію з іншими людьми для захисту інтересів, в тому числі й шляхом створення профспілок), статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [12] (свобода створення профспілок та вступу до них з метою захисту своїх інтересів), статтею 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [13] (право працівників та роботодавців на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів), пунктами 11-14 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників [14] (право на об'єднання з метою утворення за своїм вибором професійних організацій або професійних союзів для захисту своїх економічних і соціальних інтересів), актами Міжнародної організації праці. Втім, досить тривалий час участь в профспілках державних службовців обмежувалась законодавством про державну службу.

Аналізуючи перелік основних прав державних службовців, закріплений статтею 11 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1], можемо зробити висновок, що право державних службовців на об'єднання у профспілки для представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів не було віднесено до основних прав державних службовців, хоча погодимось із І.В. Кудрявцевим у тому, що мало б, адже воно є однією із основних організаційних умов захисту службово-трудова прав та інтересів державних службовців. У своїй праці дослідник зробив висновок, право на об'єднання державних службовців в профспілки має бути закріплене в змісті статті 11 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1], адже це ніяким чином не вплине на заборону участі в профспілках працівників прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших [15, с. 473-474]. Ми зі своєї сторони відзначимо, що до моменту втрати чинності Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ дане право так і не було віднесено до переліку основних прав державних службовців. Так само дана проблема не була вирішена і з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2], але при цьому, варто звернути увагу на те, що в частині 1 статті 28 цього нормативно-правового акту було зазначено, що правила внутрішнього службового розпорядку в державному органі затверджуються «за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації у разі її наявності». Тобто, не зважаючи на те, що право державних службовців об'єднуватись у профспілки не було безпосередньо визначене цим нормативно-правовим актом, законодавець припускав таку можливість, і не заперечував її. Із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII право на «участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів» нарешті було віднесено до переліку основних прав державних службовців.

Отже, на цьому прикладі ми переконались у тому, що законодавець дійсно поступово поширює на державних службовців трудові гарантії, які належать кожній особі, яка реалізовує своє право на працю в Україні. Наше попереднє дослідження продемонструвало, що однією із трудових гарантій працюючих осіб, якої на сьогодні позбавлені державні службовці, є право організувати та брати

участь у страйках. Вважаємо, що поширення цього права на державних службовців є логічним продовженням подальшої реалізації цієї тенденції.

Кожна із проаналізованих нами тенденцій оптимізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України, на нашу думку, є актуальною на сьогодні та в майбутньому може і має відобразитись у змінах до чинного законодавства, яким врегульовується реалізація права на працю державними службовцями.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. ст. 490.
2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 26. ст. 273.
3. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971 р. Додаток до № 50.
4. Костюк В.Л. Трудова правосуб'єктність державних службовців: новели у контексті нової редакції Закону України «Про державну службу». Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2013. № 2(8). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13kvlpds.pdf>.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. ст. 43.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. ст. 2056.
7. Проект Трудового кодексу України № 1108 від 04.12.2007. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30947.
8. Про працю: проект Закону України від 28.12.2019 № 2708. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
10. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008 р. № 93. стор. 89. стаття 3103. код акта 45085/2008.
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950. Офіційний вісник України. 1998 р. № 13. стор. 270.
13. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996. Відомості Верховної Ради України. 2007 р. № 51. стор. 2096.
14. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: Міжнародний документ від 09.12.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text.
15. Кудрявцев, І.В. Державні службовці як суб'єкти трудового права та їх членство у профспілках. Форум права. 2011. № 2. С. 472–477.