

**ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

У статті проаналізовано положення нормативно-правових актів у сфері забезпечення трудових прав державних службовців. Виведено особливості сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: *правове регулювання, забезпечення, трудові права, державний службовець, євроінтеграція.*

В статье проанализированы положения нормативно-правовых актов в сфере обеспечения трудовых прав государственных служащих. Выведены особенности современного состояния правового регулирования обеспечения трудовых прав государственных служащих в условиях евроинтеграции.

Ключевые слова: *правовое регулирование, обеспечение, трудовые права, государственный служащий, евроинтеграция.*

In the article analyzed the provisions of normative legal acts in the field of ensuring the labor rights of civil servants. Examined peculiarities of the current state of legal regulation of the provision of labor rights of civil servants in the context of European integration.

Key words: *legal regulation, provision, labor rights, public servant, eurointegration.*

Вступ. Реформування державної служби в Україні, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з нормативно-правовою базою Європейського Союзу та потреба в оновленні національного трудового законодавства зумовлюють актуальність перегляду правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в нашій державі. Нині ця сфера суспільних відносин урегульована нормативними приписами доволі повно, тим не менш доцільно дослідити питання можливості повноцінної реалізації відповідними суб'єктами своїх трудових прав.

Постановка завдання. порушена тематика є надзвичайно важливою, оскільки в нашій державі наявні значні проблеми у правовому регулюванні трудових відносин державних службовців, зокрема: значна кількість декларативних правових норм, їх невідповідність соціально-економічним реаліям, політичний вплив на досліджувані відносини, відсутність належного та ефективного контролю за дотриманням трудових прав тощо. За таких умов є потреба у приведенні національного трудового законодавства щодо регламентації забезпечення трудових прав державних службовців до більш високого ступеня, за якого можна досягти достатнього рівня правової захищеності відповідних суб'єктів.

Результати дослідження. Необхідність вивчення зазначених питань викликана тим, що у них виражається практична можливість дотримання трудових прав таких учасників трудових правовідносин, як державні службовці. З'ясування особливостей сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців дає змогу визначити невирішені та проблемні моменти, які ускладнюють або унеможливають реалізацію відповідними суб'єктами своїх трудових прав, що має значення для встановлення напрямів удосконалення національного трудового законодавства у відповідній сфері.

Досліджувана проблематика тією або іншою мірою висвітлювалася у доктринальних працях таких вчених-правників, як: А.В. Акуліч, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, З.С. Галаван, В.В. Гончарук, В.В. Жернаков, С.І. Запара, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, К.О. Кизименко, В.В. Лазор, С.С. Лукаш, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева та інші.

Нині в науковій юридичній літературі з проблематики трудового права України відсутні ґрунтовні та комплексні доктринальні праці з питань правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців, що зумовлює доцільність теоретичних пошуків у цій сфері. Як правило, більшість науковців вивчає окремі аспекти трудових прав відповідних учасників трудових правовідносин, однак не зачіпають особливостей їх забезпечення, що є суттєвим недоліком. Це пояснюється тим, що трудові права, які передбачені національним трудовим законодавством України, без належного механізму їх дотримання залишаються звичайною декларацією, яка не реалізується у практичній діяльності, тому варто дослідити наявну нормативну правову базу і встановити особливості забезпечення трудових прав державних службовців.

Аналіз національного трудового законодавства та доктринальних джерел із проблематики трудового права дає змогу визначити такі особливості сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції:

1. Ґрунтуються на конституційно-правових нормах щодо реалізації державними службовцями права на працю.

З урахуванням предмета цього доктринального дослідження необхідно звернути увагу на положення ст. 38 Конституції України, де визначено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Таким чином, право на державну службу, тобто на змогу працювати на державній службі та отримати статус державного службовця з наданням відповідного обсягу трудових прав є конституційним правом громадян України.

У науковій літературі вказується, що рівний доступ до державної служби покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже у межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційним нововведенням. Поява цього демократичного права в Конституції України зумовлена прагненням запобігти бюрократичним тенденціям у державному апараті [2, с. 291]. Отже, встановлення на конституційно-правовому рівні права на доступ до державної служби для усіх громадян України, які відповідають необхідним вимогам, є важливим засобом забезпечення реалізації права відповідних суб'єктів на працю, що дає змогу уникнути будь-якої дискримінації та зловживань у цій сфері.

На конституційно-правовому рівні передбачено дотримання і інших трудових прав державних службовців. Так, відповідно до ст. 45 Конституції України кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час. Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом [1]. Таким чином, на найвищому рівні нормативно-правового регулювання передбачено забезпечення дотримання права державних службовців на відпочинок шляхом вказівки на різні їх види (щоденний, щотижневий, річний тощо). Крім того, Конституція України встановлює банкетну норму щодо необхідності законодавчого закріплення гранично мінімальних розмірів відпустки, часу відпочинку, робочого часу та інших умов праці, що також є важливим засобом забезпечення дотримання трудових прав цієї категорії учасників трудових відносин.

2. Окрема процедура захисту права на працю державних службовців в Україні.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» у разі порушення наданих Законом України «Про державну службу» прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк із дня, коли він дізнався або мав дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються в однаковій кількості: 1) представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; 2) представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; 3) представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності

профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів із дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії. У разі неотримання в установленний строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. За результатами розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів із дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень. Якщо права державного службовця, встановлені Законом України «Про державну службу», порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі. У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод в їх реалізації винні у порушенні посадові особи мають бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом. Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню. Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому Законом України «Про державну службу», до суду [3]. Отже, національне законодавство України забезпечує дієвий механізм захисту трудових прав державних службовців від будь-яких порушень шляхом застосування адміністративних процедур, а також гарантує право на судовий захист. Позитивним аспектом є те, що усі порушення трудових прав державних службовців мають розглядатися комісією, яка формується на демократичних засадах і складається з представників професійної спілки та державних службовців – працівників відповідного органу державної влади, які призначаються як керівником такого суб'єкта владних повноважень, так і особою, яка вважає, що її трудові права порушено.

Крім того, важливим етапом у забезпеченні захисту трудових прав державних службовців є можливість проведення службового розслідування за фактом порушення трудових прав. Нормативна регламентація його проведення здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством із питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу» від 24 червня 2016 р. № 393 [4]. В юридичній науці зазначається про те, що за своєю юридичною природою є адміністративно-процесуальною діяльністю, оскільки здійснюється виконавчо-розпорядчими органами для вирішення індивідуально-конкретних справ на підставі адміністративно-правових норм. Можна стверджувати, що діяльність у справі службового розслідування виражається через певну адміністративну процедуру – службове розслідування [5, с. 9]. Отже, службове розслідування є позасудовим способом відновлення порушених прав державних службовців під час якого встановлюються фактичні обставини, виявляються винні та потерпілі особи тощо.

3. Закріплення на законодавчому рівні системи оплати праці державних службовців.

У науковій літературі відзначається, що рівень оплати праці в Україні істотно відстає від загальносвітових норм. Заробітна плата неповною мірою виконує свої функції – розподільчу, відтворення робочої сили, стимулювання праці. Нині вона фактично перетворилася на один із варіантів соціальної допомоги, який мало залежить від результатів праці. Особливо гострою ця проблема є для такого сегмента ринку праці, як державна служба, де майже відсутній зв'язок рівня оплати праці з її результатами [6, с. 127–128]. З цього приводу варто наголосити на тому, що великі надії було покладено на новий Закон України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р. [3], наприклад, у Пояснювальній записці до проекту відповідного законодавчого акта вказувалося, що однією з причин необхідності його прийняття є створення умов прозорості діяльності

державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходження служби виключно на основі особистих якостей та досягнень (заслуг) [7]. Оновлене законодавство мало кардинальним чином змінити систему оплати праці державних службовців в Україні з метою підвищення як авторитету державної служби загалом, так і створення умов для забезпечення достатнього рівня життя державних службовців.

Нині в Україні є дві паралельних системи оплати праці працівників бюджетної сфери: одна заснована на дії Єдиної тарифної сітки, а інша урегульована спеціальними нормативно-правовими актами, які належать до спеціального законодавства, що регулює оплату праці окремих категорій працівників (державні службовці, судді, працівники правоохоронних органів, прокурорські працівники тощо) [8, с. 73–75]. Оплата праці державних службовців в Україні здійснюється відповідно до приписів Закону України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р. [3], тобто згідно зі спеціальним нормативно-правовим актом, що загалом є виправданим, оскільки винагорода за працю цієї категорії учасників трудових правовідносин має власну специфіку і потребує відповідної нормативної регламентації.

З аналізу наведених положень чинного законодавства України слідує, що оновлене законодавство суттєво посилює організуючу та стимулюючу функції заробітної плати державних службовців, що забезпечує тим самим, окрім підвищення ефективності функціонування, конкурентоспроможність державної служби на національному ринку праці. Тим не менш все ж таки варто зауважити, що рівень оплати праці державних службовців, особливо вищого рівня, залишається на низькому рівні, що створює загрози для залучення кваліфікованих суб'єктів до сфери державного управління.

4. Встановлення на законодавчому рівні чіткої системи заохочень державних службовців.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про державну службу» за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами, яке здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про державні нагороди України» [9]. Заохочення до державних службовців, які обіймають посади категорій «Б» і «В», застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які обіймають посади категорій «А», – суб'єктом призначення. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [3]. Закріплення на законодавчому рівні системи заохочень державних службовців позитивно впливає на стан стимулювання відповідних учасників трудових правовідносин до продуктивної та сумлінної праці, забезпечує високий рівень продуктивності праці, чесного та добросовісного виконання кожним державним службовцем своїх посадових обов'язків, що впливає загалом і на діяльність органів державної влади України.

5. Забезпечення права державних службовців на відпочинок.

Закон України «Про відпустки» підтверджує право на відпустки усіх громадян України у трудових відносинах із підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, виду діяльності та галузевої належності. У відповідності до ч. 1 ст. 4 вищезазначеного нормативно-правового акта щорічна відпустка охоплює такі види короткочасного відпочинку: 1) основна відпустка; 2) додаткова відпустка за роботу зі шкідливими та важкими умовами праці; 3) додаткова відпустка за особливий характер праці; 4) інші додаткові відпустки, передбачені законодавством України [10]. Таким чином, з урахуванням положень Конституції України вітчизняне трудове законодавство встановлює види відпусток усіх працівників, у тому числі і державних службовців. Однак для цієї категорії учасників трудових правовідносин законодавець встановив певні особливості.

6. Забезпечення права державних службовців на страйк.

У відповідності до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про державну службу» державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках [3]. У той же час треба звернути увагу на інші нормативні документи з цього питання. Право того, хто працює, в тому числі і державних службовців, на страйк із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів від порушень і протиправних посягань гарантується ст. 44 Конституції України [1]. З урахуванням наведеного, позбавлення державних службовців права на страйк суперечить засадам конституційного ладу в Україні. Також право на страйки гарантується п. д ч. 1 ст. 8 Міжна-

родного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. [11]. Відповідно до ч. 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії від 3 травня 1995 р. № 163 (ратифікована Україною 21 грудня 2006 р.) державні службовці можуть користуватися правом на страйк [12]. Крім того, про право державних службовців на страйк неодноразово вказував і Європейський суд із прав людини (справа «Ділек та інші проти Туреччини», справа «Каія та Сейхан проти Туреччини», справа «Демір та Байкара проти Туреччини» [13]). З урахуванням наведених положень можна зробити висновок, що норми чинного законодавства України суперечать міжнародно-правовим актам та практиці Європейського суду з прав людини, а тому доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу».

Специфіка трудової діяльності державних службовців зумовлює необхідність закріплення особливостей правового регулювання забезпечення їх трудових прав у світлі європейської інтеграції. Це зумовлено необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства про державну службу та законодавства про працю України у частині, яка регламентує працю державних службовців, із нормативними актами Європейського Союзу, узгодження його з вимогами сучасних демократичних і правових держав.

Висновки. Нині у відповідному напрямі здійснені кардинальні зміни, які істотним чином оновлюють сферу трудової діяльності досліджуваних учасників трудових правовідносин, тим не менш повною мірою подолати усіх проблемних аспектів не вдалося. У таких умовах набуває актуальності подальше вивчення законодавства європейських держав із метою удосконалення нормативно-правових актів України з відповідних питань, встановлення перспективних напрямів доктринальних досліджень тощо, які мають забезпечити належний рівень дотримання трудових прав державних службовців в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право. – 2011. – 1128 с.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – Ст. 43.
4. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 393. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393-2016-%D0%BF/paran8#n8>.
5. Гурін В.В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Гурін. – К., 2003. – 19 с.
6. Дорогань-Писаренко Л.О. Оплата праці державних службовців: організаційно-обліковий аспект / Л.О. Дорогань-Писаренко // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2014. – № 3. – С. 127–131.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція) № 2490 від 30 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
8. Тищенко В.Б. Особливості організації обліку розрахунків з оплати праці в бюджетних установах / В.Б. Тищенко // Управління розвитком. – 2013. – № 12 (152). – С. 73–75.
9. Про державні нагороди України: Закон України від 16 березня 2000 р. №1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.
10. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96 – ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 2. – Ст. 4.
11. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: міжнародно-правовий документ від 16 грудня 1966 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
12. Європейська соціальна хартія: міжнародно-правовий документ від 3 травня 1995 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Демір та Байкара проти Туреччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://precedent.in.ua/2014/05/29/derzhsluzhbovtsi-mayut-pravo-na-stvorennya-profspilky/>.