

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.3.06
УДК 349.2

*Пікуль В. П.,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0002-9253-7854*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

У статті проаналізовано складові загального поняття «право на працю», на основі чого автором уточнено формулювання поняття «право на працю державних службовців». Виокремлено ключові аспекти правового статусу держслужбовців у контексті гарантії їх права на працю. Обґрунтовується важливість забезпечення належного рівня захисту права на працю державних службовців у контексті виконання ними службових обов'язків. Відзначається, що регулювання правового статусу державних службовців вимагає системного підходу. Зроблено висновок щодо необхідності подальшого вдосконалення законодавства у сфері державної служби з метою забезпечення ефективного захисту прав на працю державних службовців.

Ключові слова: державна служба, трудові права, конституційні права, публічна служба, посада, трудове законодавство.

Постановка проблеми. Згідно із ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [1]. Державні службовці, вступаючи на державну службу, також реалізують власне право на працю, яке втім характеризується певною специфікою, зокрема: вони передбачають встановлення додаткових вимог при прийнятті на державну службу; враховують ділові, особисті і моральні якості кандидатів на зайняття вакантної посади державної служби; має значення вік та освітній рівень особи, яка виявила бажання працевлаштуватись на посаді державної служби; щодо державних службовців пе-

редбачено ряд обмежень і заборон, пов'язаних із проходженням державної служби. Разом з тим, на сьогодні і досі відсутнє єдине науково-теоретичне розуміння того, у чому ж полягає сутність права на працю державних службовців, його особливості у порівнянні із правом на працю інших категорій працівників та межі. Визначення сутності та особливостей поняття «право на працю державних службовців» сприятиме більш глибокому розумінню механізму забезпечення інтересів та прав державним службовцем як чинника ефективного виконання ними завдань і функцій держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У тій чи іншій мірі проблематику поняття права державних службовців на працю досліджували:

В. А. Багрій, Л. А. Буркова, Л. Ю. Величко, Т. Ю. Витко, Н. Д. Гетьманцева, Є. В. Демченко, О. Ю. Дрозд, М. І. Іншин, М. І. Карпа, А. М. Комаренко, В. В. Ковалик, В. Л. Костюк, В. Я. Малиновський, В. Я. Мацюк, К. Ю. Мельник, Н. М. Неумивайченко, О. І. Процевський, О. П. Попова, Г. О. Решетілов, Т. В. Семеняка, О. Г. Середа, І. В. Шульженко, Т. М. Юзько та інші. Тим не менш, незважаючи на досить змістовне опрацювання проблематики статусу державних службовців як суб'єктів трудового права, на сьогодні не досягнуто єдності розуміння з цього питання, що й обумовлює актуальність дослідження даної тематики.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання унікального авторського визначення поняття «право на працю державних службовців».

Виклад основного матеріалу. Для встановлення поняття «право на працю державних службовців» необхідним є почергове розкриття термінів «право на працю» та, власне, «державний службовець».

Право на працю визначене у Конституції України та у більшості основоположних міжнародних нормативно-правових актах, проте чітке єдине визначення так й не було надано на науковому рівні. Дослідники переважно оперують законодавчим формулюванням, визначеним у ст. 43 Основного Закону, згідно якого «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується» [2]. Отже, право на працю у загальному розумінні – це можливість кожної особи заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно

погоджується. Дещо інакшим чином надається легальне тлумачення права на працю у рішенні Конституційного суду України по справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, у якому визначено, що «право на працю є природною потребою людини своїми фізичними та розумовими здібностями забезпечувати своє життя» [3]. Тобто, право на працю розглядається, як спосіб втілення інших природних прав та є невід'ємною частиною повсякденного людського життя. Крім того, визначено, що право на працю є не просто інтересом чи можливістю кожної особи, а її безпосередньою потребою. Таке тлумачення коректно окреслює зв'язок права на працю із іншими конституційними правами (наприклад, правом на життя), проте не в достатній мірі розкриває усю його сутність та способи реалізації. Крім того, реалізуючи право на працю, особа обов'язково вступатиме у правовідносини, проте взаємодія між такими суб'єктами потребує глибшого дослідження.

Н.Б. Болотіна визначає право на працю, як «одне з фундаментальних прав людини, встановлене міжнародно-правовими актами і визнане усіма державами світу. Це право належить до групи соціально-економічних прав і в загальному сенсі відображає потребу людини створювати і здобувати джерела існування для себе і своєї сім'ї, реалізувати свій творчий потенціал, виражати свою особистість» [4, с. 14]. Виходячи з такого розуміння, право на працю є зовнішнім виразом прагнення людини на реалізацію своїх амбіцій та потенціалу й спрямоване на забезпечення природних потреб

людини. Із таким визначенням безумовно варто погодитись, проте на нашу думку доречно звернути увагу на відмежування права на працю від таких прав, як право на життя, на свободу дій, думок та творчості, оскільки кожне із них може бути реалізоване незалежно від права на працю. Зазначений підхід ставить право на працю у залежне становище та обмежує його самостійність. Відповідно, основним критерієм, який повинен використовуватись для відмежування роботи, що виконується для вираження творчого потенціалу чи особистості від саме реалізації права на працю повинна бути мета. Наведені права часто є пов'язаними, однак не включають один одного. До прикладу, правовідносини щодо написання книги, як виразу творчого потенціалу та власних поглядів та підприємницька діяльність щодо написання книг можуть мати спільні суб'єкти та об'єкт, проте їх мета й сутність відрізнятимуться.

На думку І. В. Шульженко, «право на працю – це конституційне право громадян України (ст. 43 Конституції України [2]), яке гарантоване всім громадянам незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак (ст. 24 Конституції України [2])» [5, с. 227]. У даному випадку, автором зроблено акцент на конституційних нормах, на поширенні права на працю на усіх без виключення громадян та неможливості його обмеження за будь-яким із дискримінаційних критеріїв. Звернемо увагу на те, що законодавче формулювання «всім громадянам», власне, дещо суперечить на-

ступній тезі щодо заборони дискримінації. Тобто, поширення на всіх громадян вже апріорі означає неприпустимість будь-яких обмежень.

Н. Д. Гетьманцева розглядає право на працю у вузькому розумінні, як «право забезпечене і гарантоване на конституційному рівні право особи мати можливість реалізувати свою здатність до праці шляхом укладення трудового договору чи в інший спосіб для задоволення своїх матеріальних і духовних потреб, а отже, юридично гарантована можливість вимагати від роботодавця усунення незаконних перепон для реалізації даного права» [6, с. 88]. Загалом, погоджуючись із таким розумінням сутності права на працю, доречно вказати на доцільність обмеження права на працю виключно сферою укладання трудового договору. Дослідниця доречно наводить формулювання «чи в інший спосіб», оскільки право на працю може включати у тому числі й здійснення підприємницької діяльності чи самозайнятості, які не потребують укладення трудового договору. Також Н. Д. Гетьманцева формулює широкий підхід до розуміння права на працю, яким є «право кожного громадянина вимагати у держави створення правових механізмів, які гарантують кожному громадянину можливість вибору місця роботи, виду діяльності та роду занять, а також створюють умови і фактори, що спрямовані на реалізацію права на працю, самовираження людини у процесі трудової діяльності та її захист» [6, с. 87]. Згідно такого розуміння, право на працю пов'язується не із його самостійною реалізацією суб'єктом, а із діяльністю державою щодо його забезпечення. Право на

працю є невід’ємним право кожної людини та відноситься до групи соціально-економічних її прав, а отже держава має гарантувати його забезпечення. У разі, коли в особи відсутня можливість реалізувати це право, вона може звернутись до держави із вимогою забезпечити його реалізацію, а держава у свою чергу зобов’язана створити відповідні механізми для цього. Отже, право на працю можна трактувати як у вузькому розумінні (можливість кожної особи заробляти собі на життя власною працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується), так і у широкому розумінні (право кожної особи вимагати від держави гарантій реалізації можливостей заробляти собі на життя працею).

Із різних аспектів досліджувала право на працю О. Д. Гостюк, яка визначила наступне: «право на працю – це законодавчо визначена та гарантована можливість реалізувати свою природну здатність до праці та потребу в ній; це суб’єктивна можливість індивідуального вибору – працювати чи ні, а якщо так – свобода вибору професії та роду трудової діяльності; право здійснювати працю в умовах, що є найбільш оптимальними для задоволення потреб та інтересів працівника, включаючи право на справедливую оплату праці, на належні, безпечні і здорові умови праці; право на захист від зловживань та порушень у сфері праці» [7, с. 95]. Такий підхід вірно ілюструє усі аспекти та способи реалізації права на працю. Автор вказує на те, що право на працю визначається у законодавстві та гарантоване державою. При чому, реалізація здатності до праці є саме право, а не обов’язок. У кожного є свобода вибору чи реалі-

зовувати дану можливість чи ні, у який спосіб її реалізовувати, який вибір професії дозволить якнайкраще реалізувати амбіції до самореалізації та потреби у забезпеченні своєї життєдіяльності. У контексті цієї позиції також доречно вказати, що право на працю включає не лише можливість заробляти на життя працею. Також у рамках права на працю об’єднуються інші права, зокрема: право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, право на своєчасне одержання винагороди за працю тощо.

Отже, на основі проаналізованих наукових досліджень та використовуючи загально філософський підхід можливо зрозуміти, що право на працю – це суб’єктивне право кожної особи щодо використання своїх знань, здібностей, навиків, талантів з метою забезпечення свого існування та інших невід’ємних потреб людини й реалізації власних інтересів шляхом вступу у трудові правовідносини або ж іншим не забороненим законом шляхом, та кореспондуючий йому юридичний обов’язок держави щодо визнання такого права, забезпечення можливості його реалізації шляхом створення відповідних економічних, політичних, правових та інших умов та захисту у випадку порушення.

Поняття державного службовця розглядається у кожній із галузевих правових наук окремо з метою висвітлення найбільш важливих особливостей, відповідно, визначення загального поняття повинно надати можливість краще зрозуміти саму сутність його діяльності. Легальне визначення поняття державного службовця закріплене у ч. 2 ст. 1

Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1]. Особа державного службовця має відповідати ряду вимог, серед яких ключовим є громадянство України. Окрім цього, аналіз законодавчої дефініції свідчить про те, що законодавець дотримується дуалістичного підходу щодо сутності трудової діяльності державного службовця, який із однієї сторони реалізовує своє право на працю, про що свідчить оплатний характер діяльності та визначення кола обов'язків, а із іншої сторони- здійснює свою діяльність в інтересах держави і суспільства.

На думку І. В. Мегедин поняття державного службовця варто розглядати у широкому розумінні, згідно якого ним є «індивідуальний суб'єкт права, який здійснює функції державного управління не лише в органах державної влади, а й в інших державних організаціях, установах, підприємствах» та у вузькому розумінні, відповідно до якого «державний службовець – це особа, яка займає певну посаду лише в органах державної влади» [8, с. 158]. Основною відмінністю між підходами є лише організаційна форма місця роботи державного службовця. Здійснюючи аналіз національного законодавства, стає зрозумілим, що основними функціями державного службовця є надання адміністративних послуг та виконання завдань й напрямів діяльності держави, що є неможливим під час роботи не в органах державної влади. Вузьке розуміння пов'язане із роботою в органах державної влади. Широке розуміння розглядає державного службовця передусім у контексті його функцій, а не лише органу, установи, організа-

ції, у яких він їх реалізовує. Зробимо висновок, що підхід І. В. Мегедин у цілому розкриває сутність поняття «державний службовець».

О. П. Попова у визначенні державної служби, як «опосередкованого здійснення державної влади Українським народом задля задоволення публічних інтересів через діяльність службовців щодо забезпечення реалізації державної політики та надання адміністративних послуг на посадах державної служби в державних органах на постійній професійній відплатній основі за рахунок коштів державного бюджету на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду», яскраво ілюструє основну мету діяльності державного службовця та її суть [9, с. 4]. Таким чином, державний службовець є суб'єктом державно-управлінських відносин, який у своїй діяльності опосередковує забезпечення інтересів державного органу, а також держави та народу. Професійна діяльність державних службовців пов'язана із забезпеченням реалізації державної політики та наданням адміністративних послуг. О. П. Попова підкреслює, що професійна діяльність державних службовців обов'язково є відплатною за рахунок коштів державного бюджету.

М. І. Карпа вказує на те, що державні службовці повинні відповідати «вимогам та обов'язкам, що пов'язані із посадою, яку вони займають та виконувати функції представника влади, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції [10, с. 439]. Отже, до державного службовця висуваються по суті дві групи вимог: щодо відповідності тим вимогам, які передбачені для посади державної служби, яку він

займає; щодо виконання функцій представника влади, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Перша група вимог є важливою при прийнятті державного службовця на державну службу, друга група має бути обов'язково реалізована у процесі здійснення державним службовцем професійної діяльності.

О. Ю. Дрозд, тлумачить поняття державного службовця, як, насамперед, «працівника, який виконує суспільно корисну роботу та є членом окремого трудового колективу, а також те, що державний орган, в якому проходить службу державний службовець, у відносинах з останнім виступає як роботодавець, а не суб'єкт публічних (державно-владних) повноважень» [11, с. 69]. Погоджуючись із автором щодо ролі державного органу та суб'єкта призначення на посаду, як роботодавців, все ж спірним є тлумачення персоналу державного органу, як трудового колективу. Дана позиція потребує доопрацювання, оскільки хоча індивідуальні трудові права державного службовця часто або ж дублюють положення трудового законодавства у профільних нормативно-правових актах або відсилають до їх застосування. У свою чергу, згадок саме про колективні права немає, що особливо стосується права на страйк та протести та пояснюється важливістю діяльності на державній службі та неможливістю її припинення.

Тож, проаналізувавши науково-теоретичні підходи до розуміння державної служби та враховуючи загальнофілософський підхід, можна дійти висновку, що державний службовець — це громадянин, що володіє належним рівнем неупередженості

та професіоналізму, відповідає вимогам та пройшов випробування, що визначені профільним законодавством, що втілює власне право на працю шляхом вступу на державну службу та діяльності, яка відповідає принципам державної служби, щодо реалізації завдань та функцій держави на оплатній основі.

Задля вірного розуміння права на працю державного службовця слід, також, й враховувати тенденцію до зближення національного законодавства із європейським, а отже й досвід врегулювання даного питання в європейських державах. З даного питання Є. П. Гребеножко, вказує, що «у Німеччині чиновники обмежуються в праві вільного вираження думок: вони не мають права брати участь у страйках. Держава має повне право жадати від чиновників політичної благонадійності і відданості, оскільки вони служать усьому народові, а не якій-небудь політичній партії. Як найважливіший принцип професійного чиновництва установлюється позапартійність державної служби і чиновників» [12, с. 114]. Зіставляючи дане твердження із аналізом національного законодавства, зрозумілим є наявність у останньому прогалин та потреба у більш чіткому визначенні рамок застосування трудового права, а отже й меж втілення права на працю державних службовців. Зрозумілим є те, що його реалізація не може охоплювати усі можливі варіації втілення доступні для інших праці у інших сферах діяльності, проте обмеження повинно бути обґрунтоване, а отже й відповідати принципам права.

Також, дослідження проведене Л. А. Буркова вказує на необхідність впровадження наступних змін: «ор-

ганізаційно-правове регулювання управління персоналом державної служби, розвиток демократичних засад управління державною службою і співучасті державних службовців у самоврядуванні та визначенні умов трудової діяльності, стратегія використання та розвитку «людських ресурсів» і система мотивації «заслуг і досягнень» [13, с. 110].

У контексті даного дослідження, важливим є розширення поняття права на працю щодо взаємодії між державним службовцем та суб'єктом призначення на посаду не лише щодо положень визначених у законодавстві, але й встановлення таких умов праці, що є конкурентоспроможними. Крім того, важливим є збільшення трудового самоврядування в межах законодавчих вимог, що може стосуватись, до прикладу, вибору часу відпочинку протягом робочого дня.

Отже, враховуючи наукові позиції, встановлені у роботі поняття та тенденцію до євроінтеграції, можливо дійти висновку, що право на працю державного службовця — це конституційне суб'єктивне, обмежене право громадянина України, що відповідає встановленим законом вимогам на забезпечення безпечного та благополучного існування шляхом проходження державної служби та виконання завдань й функцій держави.

Висновки. Особливістю права на працю державних службовців є поєднання у собі одразу двох таких частин, адже створюючи посади (робочі місця) державної служби, фактично, забезпечується роботою певна кількість осіб, які, у свою чергу, через виконання професійних обов'язків допомагають створювати належні умови для реалізації іншими особами права на працю. Важливо, що хоча внутрішня сутність державної служби передбачає застосування імперативних методів, проте державний службовець завжди має свободу вибору щодо вступу на таку службу та її завершення. Крім того, визначено право не виконувати ті накази, що є злочинними, а отже й забезпечено правовий характер їх діяльності. Важливим аспектом права на працю державних службовців є те, що їх правовий статус як суб'єктів трудового права залежить як від стану нормативного його регулювання, так й і від внутрішніх ознак самої особи. Реалізація права на працю державних службовців яскраво ілюструє зв'язок між правами людини та діяльністю держави, а також вказує на важливість існування продуманого та комплексного механізму втілення конституційних прав людини.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст. 43
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
3. Рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України "Про державну службу", статті 18 Закону України "Про службу в

органах місцевого самоврядування", статті 42 Закону України "Про дипломатичну службу" (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 20007 року № 8-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007 р. № 80. стор. 43. стаття 2979. код акта 41293/2007

4. Болотіна Н. Б., Чанишева Г. І. Трудове право України. К. : Знання, 2008. 860 с.
5. Шульженко І. В. Проблеми єдності й диференціації правового регулювання праці жінок – працівників органів внутрішніх справ України. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 1. С. 226-231
6. Гетьманцева Н. Д. Забезпечення реалізації права на працю і захисту громадян від безробіття. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 84-89.
7. Гостюк О. Право на працю як суб'єктивне право людини: теоретико-правовий погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №7. С. 92-96
8. Мегедин І. В., Ковалик В. В. Особливості правового статусу державного службовця. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*, Серія Право. 2013. № 7. С. 157-163
9. Попова О. В. Правовий статус державного службовця в умовах становлення публічної служби в Україні: .: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2013. 20 с.
10. Карпа М. І. Функціональний підхід до поняття посади державної служби. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 432-440
11. Дрозд О. Ю. Державний службовець як суб'єкт трудового права. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2016. № 2, ч. 1. С. 66-70.
12. Гребеношко Є. П. Досвід західного та східного інституту державного управління у формуванні моделі державної служби України (на прикладі Німеччини та Польщі). *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 113-116
13. Буркова Л. А., Семеняка Т. В., Демченко Є. В. Аналіз вітчизняного та міжнародного досвіду управління персоналом публічних служб. *Економіка та управління підприємством*. 2018. № 18. С. 106-111.

V. Pikul, *Candidate of Juridical Sciences*
ORCID: 0000-0002-9253-7854

Theoretical and legal analysis of the concept of the right to work by civil servants

The proposed scientific article analyzes the concept of the right to work by civil servants. The problem concerns the analysis of individual components of the general concept, on the basis of which the author formulates the author's unique concept. The study singles out key aspects of the legal status of civil servants in the context of guaranteeing their rights to work. The author analyzed the legal norms that regulate labor relations in the field of civil service, and also outlined the basic rights and duties of civil servants in the field of labor.

The work substantiates the importance of ensuring the appropriate level of protection of civil servants' labor rights in the context of their performance of official duties important for the entire society. It is noted that regulation of the

legal status of civil servants requires a systematic approach and compliance with the principles of justice, equality and social interaction.

The article also discusses in a fragmentary manner the main mechanisms of ensuring the rights to work of civil servants, including procedures for concluding labor agreements, payment of wages, vacations and other social guarantees. Special attention is paid to the analysis of existing legal norms in this area and their compliance with international standards and principles. The author cites a number of positions of scientists, on the basis of which he comes to his own argumentation.

The study also takes into account important aspects of the interaction of civil servants with their managers, colleagues and other participants in the labor process. Issues of professional ethics, conflict of interests and internal discipline in the civil service are highlighted. The general approach of the article is to raise awareness of the importance of legal regulation of the work of civil servants and ensuring their rights and social guarantees in modern conditions. The results of the study can be useful for legislators, managers of public institutions, practicing lawyers and other interested parties in the field of public service and labor relations. As a result of the study, a conclusion was made regarding the need for further improvement of legislation in the field of civil service in order to ensure effective protection of the rights to work of civil servants.

Keywords: *civil service, labor rights, constitutional rights, public service, position, labor legislation.*