

Пікуль В.П.,

кандидат юридичних наук, суддя
Полтавського апеляційного суду**СПЕЦИФІКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ ДЕРЖАВНИМИ
СЛУЖБОВЦЯМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано специфіку забезпечення права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України. Охарактеризовано зміст даного правового явища. Деталізовано нормативно-правові положення у вказаній царині.

Ключові слова: права, праця, державна служба, державні службовці, трудова діяльність.

In the article the specifics of ensuring the right to work by civil servants in the context of Ukraine's European integration are analyzed. The content of this legal phenomenon is described. Regulatory and legal provisions in this area are detailed.

Key words: rights, labor, civil service, civil servants, labor activity.

Реалізація права на працю для державних службовців самотійно не завжди можлива, що пояснюється декількома чинниками. Найперше, це працевлаштування в органах державної влади, а отже неможливість підлаштувати умови праці під власні потреби та вимога чітко дотримувати законодавчих норм. Також, зміст окремих трудових прав, наприклад, на пенсію чи оплату праці для державних службовців означає обов'язковість залучення держави, як сторони, яка виконує свої обов'язки із забезпечення праці та соціального захисту. Відповідно, необхідним та невід'ємним елементом втілення права на працю державних службовців є його забезпечення.

На сьогодні, не сформувалося єдиного погляду щодо змістовного наповнення поняття «забезпечення», що негативно впливає на розкриття його сутності в контексті права на працю державних службовців. Так, уточнення потребує співвідношення із поняттями «охорона», «гарантування», «нагляд та контроль». Крім того, невизначеним залишається співвідношення між забезпеченням та захистом, адже їх елементи та процедури часто є спільними або ж взаємозалежними.

Відповідно, проведене дослідження надасть можливість з'ясувати особливості прояву забезпечення саме щодо права на працю державних службовців. Можливо буде сформувати критерії поділу забезпечення права на працю на види, що висвітлюватиме різні аспекти його дії. Необхідним є й проведення аналізу змісту кожного виділеного виду забезпечення, як межах однієї класифікації, так й взаємодії із іншими класифікаціями. Як наслідок, можливо буде дійти висновку чи достатнім є забезпечення права на працю державних службовців, яку роль та значення воно має для реалізації такого права та його захисту. Отримані результати й дозволяти поглибити науково-теоретичні знання щодо забезпечення, заходів та методів, які під час нього використовуються та їх прогнозовану ефективність для втілення права на працю державних службовців.

На сьогодні, питання специфіки забезпечення права на працю державних службовців в умовах євроінтеграції України є недостатньо висвітленим. Проте, загальні питання забезпечення проходження державної служби та втілення права на працю було досліджено такими вченими: Л. П. Амелічева, Т. В. Бабкова, В. А. Багрій, Д. В. Балух, Н. Б. Болотіна, Т. Ю. Витко, Р. В. Галич, Н. Д. Гетьманцева, С. Ю. Головіна, Г. М. Грабовська, О. А. Губська, Ю. С. Даниленко, Е. А. Колинко, В. Л. Костюк, Л. Ф. Купіна, О. В. Калашнікова, І. В. Лагутіна, О. К. Любимов, С. М. Миронець, О. М. Пономаренко, В. В. Хромей, І. І. Яцкевич

Забезпечення є невід'ємним компонентом загального механізму втілення права на працю та має різні форми прояву, що й ускладнює його дослідження та виділення спеціальних видів. З даного

питання Н. Д. Гетьманцева зазначає, що забезпечення права на працю слід розглядати, як комплекс заходів, які здійснює держава для реалізації свого обов'язку із працевлаштування осіб та, який заснований на принципі забезпечення рівних можливостей для населення [1, с. 87]. Погоджуємося із автором щодо поширення на забезпечення принципу рівності можливостей, що для державних службовців розкривається через забезпечення прозорих та однакових для усіх умов проходження конкурсу на зайняття посади державної служби. Водночас, забезпечення права на працю для держави не обмежується лише створенням можливостей для працевлаштування, особливо у випадку державних службовців. Таке забезпечення можливо й доповнити забезпеченням виплати заробітної плати, нарахування премії та пенсії. До того ж саме забезпечення проводиться не лише шляхом визначення обов'язків у суб'єктів, але й, наприклад через обмеження та заборони неправомірної поведінки.

Дещо іншого погляду дотримує О. К. Любимов, що пропонує забезпечення права на працю розглядати через призму гарантій, які, в свою чергу, поділяються на: гарантії прийняття на роботу; гарантії професійної публічної служби; гарантії забезпечення належних матеріально-побутових умов; гарантії навчання; трудові гарантії (просування, отримання чергового рангу); гарантії щодо оплати праці; гарантії під час застосування дисциплінарного стягнення; гарантії у випадку звільнення; гарантії щодо охорони праці [2, с. 107-109]. Забезпечення права на працю вимагає охоплення усіх можливих перешкод, які можуть виникнути під час його втілення державним службовцем. Тому використання лише одного з методів забезпечення буде недостатньо, коли ж універсальність методу забезпечення загалом лише призведе до зниження його ефективності. Відповідно, хоча перелічені гарантії справді існують, але в кожній із наведених сфер застосовуються не лише вони.

Більше детально питання забезпечення праці державних службовців вивчав О. А. Губська, що виділяє такі його напрями проведення: щодо належних умов підвищення професійного розвитку; фінансово-матеріальна підтримка державних службовців; збереження місця роботи та рівня оплати праці; постійність професійного розвитку; індивідуалізація професійного розвитку [3, с. 72-73]. Тобто, розподіл забезпечення на види можливий не лише за методами його проведення, але й напрямками його дії чи інститутами трудового права. Проте, важливим є дотримання вичерпності критерію поділу та відсутності повторів у змісті виділених видів.

Тож, забезпечення права на працю державних службовців є багатогранним процесом, який можливо розподілити на види за декількома критеріями. Так забезпечення права на працю державних службовців залежно від суб'єктів проведення забезпечення розподіляємо на:

1. Зовнішнє забезпечення права на працю державних службовців органами публічної влади;
2. Внутрішнє забезпечення права на працю державних службовців суб'єктами, із якими вони перебувають у трудових відносинах.

Використовуючи критерій сфери втілення забезпечення права на працю державних службовців, можливо виділити такі його види:

1. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері працевлаштування;
2. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері підвищення професійної компетентності;
3. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері соціальної безпеки;
4. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері охорони праці;
5. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері оплати праці.

Також, забезпечення права на працю державних службовців можливо поділяти за критерієм суб'єкту спрямування:

1. Загальні суб'єкти спрямування забезпечення права на працю державних службовців;
2. Спеціальні суб'єкти спрямування забезпечення права на працю державних службовців
 - 1) Забезпечення права на працю державних службовців податкових органів державної влади;
 - 2) Забезпечення права на працю дипломатичних службовців;

3) Забезпечення права на працю працівників Служби судової охорони.

Крім того, забезпечення права на працю державних службовців за критерієм методу його здійснення класифікуємо на дві групи:

1. Забезпечення права на працю державних службовців за допомогою пасивних методів:

1) Гарантування, як метод забезпечення права на працю державних службовців;

2) Заборони та обмеження, як методи забезпечення права на працю державних службовців;

2. Забезпечення права на працю державних службовців за допомогою активних методів:

1) Зобов'язання, як метод забезпечення права на працю державних службовців;

2) Контроль та нагляд, як методи забезпечення права на працю державних службовців.

Так, одним із видів забезпечення права на працю державних службовців залежно від суб'єктів проведення є зовнішнє забезпечення зовнішніми органами публічної влади. Тобто, органи публічної влади, які забезпечують втілення права на працю та інших трудових прав не перебувають у безпосередніх трудових відносинах із державним службовцем, а також не входять до системи органів вповноважених на регулювання та контроль за діяльності самих державних органів. Відповідно, їх компетенція охоплює загальні питання реалізації та забезпечення права на працю, наприклад, контроль за охороною праці в органах державної влади чи забезпечення соціального та пенсійного страхування.

До суб'єктів, які проводять зовнішнє забезпечення можливо зараховувати Пенсійний фонд України. Згідно з ст. 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виплата пенсій проводиться коштом Пенсійного фонду України. Пенсійний фонд є самостійною фінансово-банківською системою, що не входить до державного бюджету та формується коштом підприємств в ході відрахування на заходи соціального страхування [4]. Пенсійний фонд є органом публічної влади, що забезпечує належну сплату соціальних внесків, а також підтримує соціальну безпеку державних службовців після виходу їх на пенсію. Важливим є уточнення, що кошти, якими розпоряджається Пенсійний фонд не є частиною державного бюджету, що гарантує їх цільове використання щодо пенсійного забезпечення, зокрема державних службовців.

Ще одним органом публічної влади, що забезпечує право на працю є Державна служба України з питань праці, яка діє відповідно до Положення «Про Державну службу України з питань праці» [5]. До її повноважень входить проведення нагляду за дотриманням трудового законодавства в органах публічної влади. Як наслідок підтримується правопорядок втілення трудових прав та обов'язків державними службовцями, виявляються порушення законодавства та загрози для життя та здоров'я державних службовців через специфіку їх службової діяльності.

Таким чином, забезпечення права на працю державних службовців зовнішніми органами публічної влади полягає у проведенні незалежно й неупередженого контролю й нагляду за дотриманням трудового законодавства у кожному територіальному відділенні певного органу державної влади, а також підтримці втілення та організації умов для втілення своїх трудових прав державними службовцями. Забезпечення зовнішніми органами публічної влади пояснюється неможливістю та недоцільністю створення окремих систем та прав в межах державної служби, адже це погіршуватиме якість правового регулювання та вимагатиме додаткових адміністративних та фінансових ресурсів. Їх особливістю є поширення своєї компетенції не лише на державних службовців, але й усіх осіб, що перебувають у трудових відносинах.

Ще одним видом забезпечення права на працю державних службовців за критерієм суб'єкта проведення є забезпечення суб'єктами трудових відносин. Тобто, таке забезпечення відбувається роботодавцем в особі суб'єкта призначення або ж керівника державної служби, а також вповноваженими ним суб'єктами, які володіють достатніми повноваженнями, як то служба управління персоналом. Слід підкреслити, що усі їх права та обов'язки чітко встановлені у законодавстві та їх розширення є неможливим що суттєво відрізняється від забезпечення права на працю працівників приватного сектору, адже трудовий контракт може містити додаткові умови праці та зобов'язання роботодавця.

Основним суб'єктом трудових відносин, що проводить забезпечення права на працю державних службовців є його безпосередній керівник. До прикладу, у ч. 5 ст. 48 Закону України «Про державну службу» вказано, що необхідність професійного навчання визначається саме безпосереднім керівником. Також, у ст. 52 зазначається, що безпосередній керівник повинен подати керівнику державної служби подання про виплату державному службовцю коштів за додаткове навантаження у сумі 50% посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця [6]. Тобто, роль безпосереднього керівника полягає у виявленні трудових прав державного службовця, які потребують активного забезпечення та реалізації своїх повноважень в даному напрямі. Оскільки безпосередній керівник державного службовця постійно комунікує та контролює його діяльність, то й виявлення потреб відбувається оперативно та не вимагає тривалих бюрократичних процедур.

Дещо більше обов'язків із забезпечення права на працю покладено й на керівника державної служби, тобто того органу державної влади в якому працює конкретний державний службовець. Його повноваження встановлені у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну службу» та полягають у: забезпеченні підвищені кваліфікації державних службовців; планування навчання персоналу державного органу заради удосконалення їх навиків володіння державною та регіональними мовами чи іноземною мовою; контроль за дотриманням службової дисципліни та умов контракту про проходження державної служби; виконання функцій роботодавця для працівників державного органу, що не мають статусу державного службовця; створення належних умов праці та їх матеріально-технічне забезпечення [6]. Окремі повноваження встановлюються й підзаконними актами щодо надання соціально-побутового забезпечення або ж підтвердження переведення. Керівник державної служби проводить забезпечення права на працю державних службовців шляхом виконання своїх обов'язків та контролю за дотриманням адміністративного та трудового законодавства, зокрема й дотримання принципів недискримінації та публічності. Тобто його діяльність із забезпечення права на працю є постійною та всеохоплюючою, а не виконання обов'язку із забезпечення даного права є підставою для застосування юридичної відповідальності. Варто й зауважити, що саме керівник державної служби вирішує питання наявності нової вакантної посади, а отже й забезпечує можливість реалізувати права на працю в органах публічної влади.

Більш деталізовано питаннями забезпечення права на працю займається Служба управління персоналом, що створюється в кожному окремому органі державної влади й навіть територіальних їх відділеннях. Відповідно до ст. 2 розділу 2 Типового положення про службу управління персоналом державного органу до повноважень Служби управління входить проведення робіт із створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, сприяння побудові корпоративної культури та розв'язання конфліктних ситуацій; обчислення стажу роботи в державній службі; проведення контролю за дотриманням трудового законодавства; пропонує кандидатів для заохочення та нагородження; ознайомлює державних службовців із правилами внутрішнього розпорядку, посадовими інструкціями; проводить контроль за наданням надбавок за вислугу років; формує графік відпусток персоналу державного органу; заповнює та зберігає трудові книжки [7]. Служба з управління є найбільш профільним суб'єктом владних повноважень у питаннях втілення права на працю. Її основним завданням можливо вважати створення умов дотримання законодавства про працю та комфортних умов праці. Відповідно, дана Служба забезпечує відповідність між умовами праці в публічному та приватному секторі, забезпечує наявність персональної мотивації у державних службовців виконувати службові обов'язки належним чином. Служба управління персоналом також є об'єднуючою ланкою у комунікації державного службовця із вищим керівництвом, а також у комунікації різних органів публічної влади між собою, наприклад, у питаннях дотримання вимог з охорони праці чи обміну інформацією щодо підтвердження досвіду роботи та обчислення розміру пенсії.

До суб'єктів трудових відносин, що проводять забезпечення права на працю державних службовців можливо й зарахувати Національне агентство з питань державної служби, оскільки даний орган публічної влади може виступати і суб'єктом призначення на посаду державної служби,

і як контролюючий та регулюючий суб'єкт владних повноважень. Згідно з ст. 4 у Положення «Про Національне агентство України з питань державної служби», для забезпечення права на працю Національне агентство України з питань державної служби вповноважено на: забезпечення та розвиток технічних, інформаційних та телекомунікаційних систем зокрема реєстру вакансій; проводить контроль за реалізацією законодавства про державну службу; сприяє розвитку закладів освіти щодо підготовки голів адміністрацій та їх заступників; узагальнює потреби та пріоритетні напрями підвищення кваліфікації державних службовців; впроваджує пропозиції із підвищення ефективності державного управління [8]. Національне агентство з питань державної служби є основним владним суб'єктом, що контролює проходження державної служби та забезпечує належні умови такої діяльності, що охоплює й забезпечення права на працю. Хоча, даний орган державної влади не приймає безпосередньої участі в забезпеченні умов праці для конкретного державного службовця, але може впливати на вступ на службу та надавати достатні можливості професійного та кар'єрного розвитку.

Можливо резюмувати, що забезпечення права на працю державних службовців з боку суб'єктів, які перебувають із ними в трудових відносинах є щонайбільше оперативним та відповідним ситуації. Їх забезпечення направлене на створення сприятливих, психологічно безпечних та комфортних умов праці, виявлення потреб та організації роботи найбільш ефективно. Забезпечення права на працю проходить шляхом виконання обов'язків, установлених законом незалежно від наявності безпосереднього звернення державного службовця.

Наступним критерієм поділу забезпечення права на працю державних службовців на види є сфера забезпечення. Залежно від сфери втілення права на працю можливо виділити забезпечення працевлаштування державних службовців. Такий вид забезпечення є найпершим, оскільки направлений на створення безперешкодних умов правомірного проходження конкурсу усіма кандидатами на посади державної служби, незалежно від їх статті, гендеру, раси чи інших ознак.

Заходи забезпечення працевлаштування для державних службовців визначені у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [9] й серед них можливо виділити наступні: відеофіксацію тестування та розв'язання ситуаційних задач; оприлюднення інформації про вакантну посаду в державній службі; можливість проведення тестування дистанційно; залучення до нагляду та моніторингу громадські організації; результат оцінювання визначається автоматизовано; завдання є однаковими для усіх учасників конкурсу. Аналіз даного нормативно-правового акту дозволяє стверджувати, що забезпечення націлене на об'єктивне оцінювання усіх кандидатів для вибору найбільш відповідного для зайняття певної посади. При цьому використовуються організаційні та технічні заходи, наприклад, забезпечення віддаленого доступу та автоматизованість вибору тестових завдань та їх перевірки, а також й власне правові, як то заборона на дискримінацію та забезпечення об'єктивності суб'єкта призначення шляхом колегіальності та залучення незалежних спостерігачів з громадських організацій.

Таким чином, забезпечення права на працю державних службовців у сфері працевлаштування полягає у створенні рівних умов доступу до посади державної служби та проведення справедливого, об'єктивного та незалежного оцінювання усіх кандидатів. Таке забезпечення використовує і правові, і поза правові методи для створення належних умов. Забезпечення права на працю державних службовців у сфері праці є вкрай важливим, оскільки залежно від того наскільки правомірно буде проведено конкурс формуватиметься й кадровий склад державної служби та визначатиметься рівень правосвідомості державних службовців, їх мотивація належно та законним шляхом виконувати свої обов'язки.

Варто констатувати, що забезпечення права на працю державних службовців за допомогою контролю та нагляду, як методу активної групи полягає у перевірці дотримання законодавства про працю, зокрема спеціальних норм права щодо праці державних службовців суб'єктами трудових відносин в межах органів державної влади.

Отже, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що забезпечення права на працю державних службовців виконує превентивну функцію та запобігає вчиненню правопорушень у даній сфері. Крім того, забезпечення права на працю може мати матеріальний, наприклад, надання компенсацій та відшкодувань витрат у зв'язку з переведенням, відрядженням чи підвищенням компетенції, організаційний, як то встановлення системи органів, які відповідальні за допомогу у втіленні трудових прав або ж виключно правовий характер, наприклад, встановлення обмеження понадурочної праці для вагітних жінок. Забезпечення приймає різноманітні форми залежно від напряму втілення права на працю державним службовцем. Досліджені види забезпечення свідчать, що для ефективної дії, їх необхідно поєднувати між собою. Водночас, через правовий статус державного службовця окремі види забезпечення є для нього недоступними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гетьманцева Н. Забезпечення реалізації права на працю і захисту громадян від безробіття. Підприємництво, господарство і право, 2016. № 6. С. 84-89
2. Любимов О. К. Гарантії службово-трудої діяльності професійного публічного службовця. Науковий вісник публічного та приватного права, 2020. № 1. С. 105-110
3. Губська О.А. Система юридичних гарантій професійного розвитку державних службовців. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2017. Вип. 1(1). С. 75-78
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР).2003. № 49. С. 376.
5. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96. Офіційний вісник України. 2015. № 21. С. 201.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. №.4 С. 43.
7. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.03.2020 № 102/20. Офіційний вісник України. 2016. № 27. С. 204.
8. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. Офіційний вісник України. 2014. № 81. С. 28.
9. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. Офіційний вісник України. 2016. № 28 С. 179.