

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.7
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2025.10>

С. О. Заянчуківський
orcid.org/0009-0005-1359-4738

*аспірант кафедри Конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ПРАЦЮ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС СКОРОЧЕННЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ, ШТАТУ, ПОСАДИ АБО РЕОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Постановка проблеми. Обираючи державну службу працівник погоджується на певні законодавчі обмеження, іноді отримує заробітну плату меншу за аналогічні посади в приватному секторі, однак сподівається на відповідні гарантії з боку держави щодо проходження служби і захисту від раптового звільнення. Однак на практиці навіть така гарантія з боку держав не завжди дотримується, що підриває довіру державних службовців до свого єдиного роботодавця – держави.

Метою статті є: дослідження нормативно-правового регулювання гарантій права на працю для державних службовців під час скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізації державного органу – у законодавстві країн-членів Європейського Союзу; пошук конструктивних прикладів, запозичення яких в українське законодавство було б доцільно розглянути.

Аналіз останніх досліджень: Дослідженням різних аспектів законодавчого регулювання порядку проходження державної служби у закордонних країнах займалися займалися В.Б. Авер'янов, К.К. Баранцева, Ю.П. Битяк, Н.О. Богданова, В.Д. Бондар, С.Д. Дубенко, П.М. Ігнат'єв, М.І. Іншин, В.Я. Малиновський, Н.М. Мельтюхова, О.Ю. Оболенський, В.М. Павліченко, В.П. Тимошук та інші.

Виклад основного матеріалу: Загальні питання регулювання державної служби в іноземних країнах неодноразово досліджувалися. Так, у комплексному дослідженні «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» 2007 року для аналізу були обрані Франція, Німеччина, Чехія, Польща, Литва, Латвія, Естонія, Греція, Болгарія, Грузія та Канада. Вибір

країн був обумовлений наступним: «Зарубіжні зразки відбиралися з урахуванням необхідності представлення різних правових систем та систем публічної служби, а також врахування досвіду як розвинених країн світу (зокрема, Франції, Німеччини, Канади), так і країн молоді демократії (Польща, Чехія, Болгарія тощо). Особливу цінність для України може мати досвід пострадянських країн (Латвія, Литва, Естонія, Грузія), що зіштовхнулися з близькими для нас проблемами у створенні ефективної публічної адміністрації» [1].

М.І. Кобаль у 2017 році обрав для дослідження досвід регулювання питань забезпечення трудових прав державних службовців у Німеччині, Франції, Японії, Сінгапурі, Болгарії та Казахстані [2].

Науково-практичний коментар закону України «Про державну службу», розроблений Національним агентством України з питань державної служби, Центром політико-правових реформ, за підтримки уряду Німеччини через Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit у 2017 році, покладався на досвід Німеччини, хоча і містив стислий огляд основних засад проходження державної служби у Великобританії, Франції, Нідерландів, Фінляндії [3].

Однак після 2019 року, з внесенням відповідних змін до Конституції України, які закріпили «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», вибір країн для наслідування кращих практик організації публічної служби збувся до країн Європейського Союзу [4].

На перший погляд, це дещо спрощує дослідження, оскільки вже не потребує обов'язкового врахування досвіду США, Канади, Японії, Сінгапуру тощо. З іншої сторони Європейський Союз – це спільнота 27 різних держав з різною історією,

традиціями формування державних органів та проходження державної служби.

У багатьох питаннях країни-члени Європейського Союзу дотримуються обов'язкових регламентів, певних стандартів шляхом впровадження у національному законодавстві положень тих чи інших директив. Однак це стосується більшою мірою економічних питань. Питання ж організації державної служби залишаються на розсуд країн.

Для прикладу навіть у Директиві Ради 2001/23/ЄС від 12 березня 2001 року «Про наближення законодавств держав-членів щодо захисту прав працівників у випадку передання підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів» окремо зазначено, що «Адміністративну реорганізацію публічних адміністративних органів або передання адміністративних функцій між публічними адміністративними органами не вважають переданням у розумінні цієї Директиви» [5].

Не містить імперативних положень щодо діяльності державної служби і Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [6].

Таким чином Європейський Союз встановлює для своїх держав стандарти того, як мають працювати ті чи інші сфери економіки цієї спільноти, який результат роботи є прийнятним. Однак якими саме механізмами буде забезпечено досягнення цього результату – яким чином держави-члени Європейського Союзу, зокрема будуть організовувати проходження публічної служби, мотивувати державних службовців, вирішувати питання щодо їх прийняття на роботу та звільнення – залишається на розсуд кожної окремої країни.

Існує програма SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management (Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, яка є спільною ініціативою Європейського Союзу і Організації економічного співробітництва та розвитку), однак вона запроваджує загальні стандарти, які мають бути впроваджені в умовній моделі ідеальної державної служби.

Наприклад, Принцип 11: Державні службовці мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці. «а. Щоб залучати, мотивувати та утримувати працівників і колективи з необхідними навичками та компетенціями, органи державного управління пропонують конкурентоспроможний пакет фінансової та нефінансової винагороди: зарплата та пільги, можливості для розвитку та кар'єри, безпека роботи, шанобливе та інклюзивне робоче середовище» [7].

Такі стандарти є вкрай важливими для формування базового уявлення про те, як має працювати державна служба, однак у контексті їх практичного застосування цікавими є конкретні норми права, які намагаються втілити ці стандарти в тій чи іншій країні Європейського Союзу.

Отже, робота з аналізу законодавства про державну службу у кожній з країн-членів Європейського Союзу є актуальною станом на сьогоднішній день і також проводиться [8, 9]. Велика увага у дослідженнях приділяється досвіду Польщі, що є цілком зрозумілим з огляду на географічне розташування (у контексті запозичення досвіду країни-сусіда) та спільні риси у формуванні правового регулювання забезпечення права на працю для державних службовців [10, 11, 12, 13].

Цікавим є і той факт, що державна служба окремо згадується у Конституції Республіки Польща [14], на відміну від Конституції України. З іншого боку нормативно-правове регулювання проходження державної служби на рівні закону в Польщі здійснюється нормами, аналогічними українським [15].

Оскільки в Україні поширеними є випадки порушення права на працю державних службовців під час припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87 Закону України «Про державну службу» [16]), доцільно порівняти правове регулювання саме цього питання, зокрема у випадках скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізації державного органу.

Так, згідно пункту 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу є підставою припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення. Абзацом другим ч. 3 ст. 87 вказаного закону передбачено, що одночасно з попередженням про звільнення на підставі пункту 1 частини першої цієї статті суб'єкт призначення або керівник державної служби пропонує державному службовцю іншу рівнозначну посаду державної служби або, як виняток, нижчу посаду державної служби відповідно до професійної підготовки та професійних компетентностей. При цьому враховується переважне право на залишення на роботі, передбачене законодавством про працю.

Такий підхід був закладений від самого початку прийняття Закону України «Про дер-

жавну службу» у 2015 році, однак редакція вказаної норми неодноразово зазнавала змін.

Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX [17], який набув чинності 25.09.2019, зазначену гарантію було скасовано, відповідну норму виключено з ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу». У пояснювальній записці до законопроекту було зазначено, що «Система державної служби, що діє в Україні, через політичну заангажованість та низьку професійність працівників, а також бюрократизм та корупційність давно зжила себе і вимагає невідкладного реформування». Ініціатори законопроекту скаржились на «зловживання державними службовцями службовим становищем, уникнення відповідальності за бездіяльність та неналежне виконання свої посадових обов'язків». Тому, шляхом вирішення цієї проблеми було обрано скасування запобіжника від незаконного звільнення: «Метою і завданням законопроекту є спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їх діяльності, а також запровадження можливості контрактної державної служби та врегулювання окремих проблемних питань, обумовлених практичним впровадженням Закону, та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання відповідних суспільних відносин».

Надалі Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14.01.2020 № 440-IX [18], який набув чинності 13.02.2020, відсутність гарантії від незаконного звільнення було замасковано під дискрецію шляхом додавання у ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу» положення: «Суб'єкт призначення або керівник державної служби може пропонувати державному службовцю будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому державному органі (за наявності)».

Захист від незаконного звільнення державних службовців, який раніше був передбачений ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу», був поновлений лише Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби» від 23.02.2021 № 1285-IX [19], який набув чинності 06.03.2021. Зокрема, було передбачено: «Одночасно з попередженням про звільнення на підставі пункту 1 частини першої цієї статті суб'єкт призначення або керівник державної служби пропонує державному службовцю іншу рівнозначну посаду державної служби або,

як виняток, нижчу посаду державної служби відповідно до професійної підготовки та професійних компетентностей. При цьому враховується переважне право на залишення на роботі, передбачене законодавством про працю».

Перейдемо до регулювання цього питання у сусідніх з Україною країнах-членах Європейського Союзу.

Профільний закон Польщі у ст. 66 передбачає таке: «У разі ліквідації установи, в якій цивільний службовець здійснює свою діяльність, або реорганізації цієї установи, яка унеможливує подальше працевлаштування цивільного службовця, керівник цивільної служби переводить її іншу установу в тій же чи іншій місцевості зобов'язує генерального директора цієї установи призначити цивільного службовця на посаду з урахуванням його професійної підготовки». Такий підхід доволі схожий на українське регулювання.

Профільний закон Словаччини «Про державну службу» [20] також містить схожу норму у параграфі 75, згідно якої державного службовця можуть звільнити, якщо в офісі служби немає належної посади державного службовця для державного службовця або державний службовець не згоден на постійне переведення на відповідну посаду державного службовця та не погодив інше з офісом служби. Така конструкція норми хоч і схожа за змістом, однак не містить імперативних вказівок на кшталт «зобов'язує генерального директора цієї установи призначити», які ми побачили у законі Польщі.

Цікавим є регулювання цього питання в Угорщині. Ст. 63 Закону Угорщини «Про державних службовців» [21] також передбачає припинення державної служби у випадках припинення діяльності органу державного управління або реорганізації, наслідком якої стало скорочення посади державного службовця. Однак на цьому регулювання не закінчується, оскільки згідно ч. 1 ст. 73 цього закону у таких випадках державний службовець зараховується до резерву на період звільнення або на період, що дорівнює періоду звільнення, з метою пропонування йому/її посади в іншому органі державного управління, що відповідає його/її кваліфікації та класифікації. У свою чергу законом передбачені економічні бонуси для роботодавця, який найматиме державних службовців з резерву. Таким чином навіть після звільнення державний службовець отримує вагомі гарантії подальшого працевлаштування на державній службі, який вирішив присвятити своє життя.

Останньою сусідньою країною-членом Європейського Союзу є Румунія. У цій країні запроваджено підхід, схожий з регулюванням Угорщини – запровадження гарантій залишення

державного службовця на державній службі навіть у випадках скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу (статті 518-519 Адміністративного кодексу). Особливо передбачено зарахування тимчасово звільнених державних службовців у резервний корпус (стаття 525 Адміністративного кодексу). І на відміну від України, Польщі, Словаччини та Угорщини – всі ці питання регулюються не на рівні закону, а на рівні Адміністративного кодексу [24].

Висновки. Навіть огляд законодавчого регулювання у декількох країнах свідчить про схильність країн-членів ЄС захищати своїх державних службовців від немотивованого звільнення під виглядом скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу. Посилена роль резерву державних службовців, яку ми бачимо в законодавстві Угорщини та Румунії є цікавим аспектом, імплементацію якого в законодавство України доцільно розглянути. Також підвищити рівень гарантій, наданих державою, можна шляхом закріплення основних положень на рівні кодексу, а не закону, як це зроблено у Румунії. Подальшу роботу з вивчення законодавства про державну службу в країнах Європейського Союзу доцільно продовжити.

Література

1. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
2. Кобаль М. І. Забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції : дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юр. наук URL: https://scc.knu.ua/upload/iblock/ce2/dis_Kobal%20M.I..pdf (дата звернення 18.02.2025).
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6> (дата звернення 18.02.2025).
5. Директива Ради 2001/23/ЄС від 12 березня 2001 року «Про наближення законодавств держав-членів щодо захисту прав працівників у випадку передавання підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_014-01#n4 (дата звернення 18.02.2025).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n2820 (дата звернення 18.02.2025).
7. Принципи державного управління. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf> (дата звернення 18.02.2025).
8. Державна служба в країнах ЄС. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf> (дата звернення 18.02.2025).
9. Денисов М. Д. Становлення і розвиток державної служби в країнах східної Європи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1 (14). С. 108–116. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/1601/1/17.pdf> (дата звернення 18.02.2025).
10. Дерезь В. Українська державна та польська цивільна служба: відмінності правового регулювання. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukrainska-derzhavna-ta-polska-tsyvilna-sluzhba-vidminnosti-pravovoho-rehulivannia/> (дата звернення 18.02.2025).
11. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/36.pdf (дата звернення 18.02.2025).
12. Головченко Д. Держслужба у Польщі – схожі процедури, відмінні умови. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/191295-derzhsluzhba-u-polschishkhozhi-protseduri-vidminni-umovi> (дата звернення 18.02.2025).
13. Федоренко М. В. Генезис систем управління державною (публічною) службою в Україні та республіці Польща: адміністративно-правові аспекти. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2 (14). С. 169–189. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1870/2286> (дата звернення 18.02.2025).
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення 18.02.2025).
15. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20082271505> (дата звернення 18.02.2025).
16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 18.02.2025).
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо переважаності влади : Закон України від 19.09.2019 № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text> (дата звернення 18.02.2025).
18. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 14.01.2020 № 440-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text> (дата звернення 18.02.2025).
19. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби : Закон України від 23.02.2021 № 1285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text> (дата звернення 18.02.2025).
20. ZBKON z 1. februabra 2017 o łbftnej službe a o zmene a doplnenn niektorých zbkonov. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/> (дата звернення 18.02.2025).

21. 2011. йві СХСІХ. tírvíny a kúzzszolgbłati tísztvíselókróll. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-199-00-00.3> (дата звернення 18.02.2025).

22. Конкурси на державну службу в країнах ЄС Частина 3: Румунія та Словаччина. URL: <https://par.in.ua/information/publications/381-konkursy-na-derzhavnu-sluzhbu-v-krainakh-yes-chastyna-3-rumunija-ta-slovachchyna> (дата звернення 18.02.2025).

23. Сірацький Я. В. Державний службовець в республіці Румунія. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/115.pdf> (дата звернення 18.02.2025).

24. ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925> (дата звернення 18.02.2025).

Анотація

Заянчуківський С. О. Гарантії права на працю для державних службовців під час скорочення чисельності, штату, посади або реорганізації державного органу: досвід країн-членів ЄС. – Стаття.

Стаття аналізує підходи до регулювання державної служби в різних країнах-членах Європейського Союзу з метою можливого запозичення кращих практик для України. Дослідження включає аналіз наукових праць і міжнародного досвіду щодо організації публічної служби, а також розглядає зміни в українському законодавстві.

Автор наголошує, що вибір моделей для наслідування звузився до країн-членів Європейського Союзу у зв'язку з конституційними змінами, які закріпили європейський і євроатлантичний курс України. Водночас уніфіковані підходи до державної служби в Європейському Союзі відсутні, оскільки її організація залишається компетенцією національних урядів. Зокрема, навіть Директива Ради 2001/23/ЄС та Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом не містять імперативних положень щодо регулювання державної служби. У свою чергу стандарти, запроваджені програмою SIGMA, яка розробляє рекомендації щодо ефективного управління державною службою, зокрема принципи мотивації, справедливої оплати праці та стабільних умов зайнятості – є лише базовими орієнтирами ідеальної побудови державної служби.

Автором проаналізовані зміни, які відбулись в українському законодавстві щодо гарантій права на працю для державних службовців і їх захисту від незаконного звільнення та проведено порівняльний аналіз нормативно-правового регулювання із підходами сусідніх з Україною країн-членів ЄС: Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії.

Зокрема, у Польщі закон передбачає обов'язкове переведення держслужбовця на іншу посаду у випадку реорганізації установи, тоді як у Словаччині та Угорщині діє система резерву, що гарантує працевлаштування звільнених державних службовців. У Румунії питання захисту держслужбовців від скорочень регулюється на рівні Адміністративного кодексу, що забезпечує додаткові гарантії їхньої зайнятості.

Запровадження в Україні механізмів, подібних до європейських моделей, може сприяти покращенню стабільності та ефективності державної служби. Ураховання кращих практик дозволить побудувати таку систему державної служби, яка буде безперервно забезпечувати виконання державою взятих на себе зобов'язань перед громадянами.

Ключові слова: державна служба, право на працю, порушення права, законотворча діяльність.

Summary

Zaianchukovskiy S. O. Guarantees of the right to work for civil servants in case of reduction of the number, staff, position or reorganization of a state body: experience of EU member states. – Article.

The article analyzes approaches to civil service regulation in different EU member states with a view to possible adoption of best practices for Ukraine. The study includes an analysis of scientific papers and international experience on the organization of the public service, as well as examines changes in Ukrainian legislation.

The author emphasizes that the choice of models to follow has narrowed to the EU member states due to constitutional changes that have consolidated Ukraine's European and Euro-Atlantic course. At the same time, there are no unified approaches to the civil service in the European Union, as its organization remains the responsibility of national governments. In particular, even Council Directive 2001/23/EC and the EU-Ukraine Association Agreement do not contain mandatory provisions on civil service regulation. In turn, the standards introduced by the SIGMA program, which develops recommendations for effective civil service management, including the principles of motivation, fair pay and stable employment conditions, are only basic guidelines for the ideal civil service.

The author analyzes the changes that have taken place in Ukrainian legislation regarding guarantees of the right to work for civil servants and their protection against unlawful dismissal, and compares the legal regulation with the approaches of Ukraine's neighboring EU member states: Poland, Slovakia, Hungary and Romania.

In particular, in Poland, the law provides for the mandatory transfer of civil servants to another position in the event of an institutional reorganization, while in Slovakia and Hungary, there is a reserve system that guarantees the employment of dismissed civil servants. In Romania, the issue of protecting civil servants from redundancies is regulated at the level of the Administrative Code, which provides additional guarantees of their employment.

The introduction of mechanisms similar to European models in Ukraine can help improve the stability and efficiency of the civil service. Taking into account the best practices will help to build a civil service system that will continuously ensure that the state fulfills its obligations to citizens.

Key words: civil service, right to work, violation of rights, lawmaking.