

Заянчуковський С. О.,
аспірант

*Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАХИСТ ПРАВА НА ПРАЦЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ОГЛЯД ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

PROTECTION OF THE RIGHT TO LABOR OF CIVIL SERVANTS: REVIEW OF THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

У статті досліджено випадки порушення права на працю державних службовців внаслідок застосування законів, які суперечили Конституції України, однак не були визнані такими на момент вчинення порушення права.

У таких випадках під час звернення до суду з позовними вимогами про визнання дій (наприклад, звільнення з державної служби) незаконними, відповідач наполягає на відсутності факту визнання застосованої норми закону неконституційною. У свою чергу суди з одного боку не можуть не бачити протиправність норми, з іншого мають вирішити чи можна признати протиправними дії, вчинені на підставі закону: чинного, але неякісного. У переважній більшості випадків суди підтримують позицію відповідача, який діяв на підставі такого закону. Якість закону при цьому знаходиться поза межами судового розгляду.

Таким чином виникають ситуації, коли державного службовця, який віддав публічній службі багато років праці, звільняють на підставі недосконалого закону. І судами такі звільнення визнаються формально законними, оскільки застосовані закони не визнавалися неконституційним.

Повноваження для перевірки якості законів на предмет їх відповідності Конституції України наявні у Конституційного Суду України. У статті проаналізовано різні підходи Конституційного Суду України до оцінки якості законодавчих змін в контексті забезпечення державою належного захисту права на працю державних службовців.

За результатами проведеної роботи автором зроблено висновки про відсутність єдиної практики, яка б могла мінімізувати випадки прийняття неякісних змін до законодавства, які потенційно можуть бути використані для порушення права державних службовців на працю.

У свою чергу така ситуація свідчить також і про відсутність на практиці реальних запобіжників, які б убезпечили державних службовців від подальшого прийняття неконституційних законів, що порушують право на працю. Така ситуація створює ризики подальшому ефективному виконанню державою своїх завдань.

Ключові слова: *державна служба, право на працю, неконституційні закони, гарантії прав, судовий захист, порушення права, законотворча діяльність.*

The article examines how civil servants' right to work can be violated due to the application of laws that contradict the Constitution of Ukraine but were not recognized as such when the violation occurred. Often, when civil servants challenge actions like dismissals as unlawful, courts must decide whether actions based on a valid but flawed law can be deemed unlawful. Most times, courts back defendants who acted based on such laws. Consequently, civil servants can be legitimately dismissed based on an imperfect law. The Constitutional Court of Ukraine is tasked with verifying the quality of laws for their constitutionality. The article evaluates its methods in ensuring state protection of civil servants' right to work. It concludes that there's no consistent practice to minimize the adoption of low-quality legislative changes potentially infringing civil servants' right to work, indicating a lack of real safeguards against the future adoption of unconstitutional laws.

The situation is further complicated by the fact that there is no established process or mechanism to prevent the enactment of laws that could potentially violate the right to work of civil servants. This leaves civil servants vulnerable to legal actions based on faulty laws. The responsibility to rectify these violations falls on the Constitutional Court of Ukraine. However, the court's current approach lacks the needed efficiency and effectiveness in assessing the quality and constitutionality of legislative changes. Urgent improvements are needed in the legislative process to ensure the protection of the rights of civil servants and prevent the adoption of unconstitutional laws.

Key words: *civil service, right to work, unconstitutional laws, guarantees of rights, judicial protection, violation of law, law-making activity.*

Вступ. Станом на сьогоднішній день в Україні триває вдосконалення законодавства з питань державної служби. Нормативно-правові акти, що регулюють різні аспекти проходження державної служби, постійно вдосконалюються. Однак якість законодавчих змін не завжди дозволяє ефективно захищати права державних службовців, що негативно впливає на мотивацію працівників.

З метою оцінки перспектив реального захисту порушеного права на працю державних службовців у випадку прийняття неоднозначних змін до законодавства, у статті проаналізована судова практика та рішення Конституційного Суду України з питань перевірки відповідності Конституції України норм, застосуванні яких призвело до порушення права на працю.

Враховуючи специфіку матеріалу для аналізу, а також той факт, що в статті наводиться оцінка в тому числі рішення Конституційного Суду України від 06.03.2024, стаття є першим дослідженням в цьому аспекті.

Виклад основного матеріалу. Конституція України проголошує, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України) [1].

При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України) [1].

Теоретичне тлумачення вказаних положень дозволяє дійти до висновку, що порушення прав людини в Україні неможливе: закони не можуть суперечити Конституції України, а діяльність органів державної влади, їх посадових осіб не може суперечити цим законам. Однак ідеальні закони, які ще й неухильно виконуються, існують лише в теорії.

На практиці існує безліч випадків прийняття законів, які суперечать Конституції України, а також фактів неправильного застосування правових норм, що змушує звертатись за захистом порушених прав до суду.

Втім, і судовий захист не завжди дозволяє відновити порушене право, особливо коли має місце неухильне застосування неконституційної норми закону. Суд може бачити очевидну проблему, однак змушений вказувати, що застосовані положення закону «неконституційними не визнавались, а відтак немає підстав вважати, що відповідач діяв неправомірно» [2].

У випадках, коли очевидно, що має місце «правильне застосування неправильного закону» виникають підстави для звернення до Конституційного Суду України для визнання норми закону такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною).

Оскільки прийняття неконституційних законів з подальшим їх застосуванням, на жаль, має місце і відносно порядку проходження публічної служби, розглянемо на практичних прикладах наслідки таких ситуацій і спроби Конституційного Суду України виправити їх.

У першому випадку працівник органів внутрішніх справ зіткнувся із застосуванням відносно себе пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580–VIII, за яким «з дня опублікування цього Закону всі працівники міліції (особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ), а також інші працівники Міністерства внутрішніх справ України, його територіальних органів, закладів та установ вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів» [3].

Таким чином скаржника було звільнено із займаної посади і припинено його багаторічну роботу в органах внутрішніх справ. Спроби захистити порушене право на працю у судовому порядку виявились марними. Суди послідовно вказували, що зазначена норма закону є чинною.

Конституційний Суд України в рішенні від 21.07.2021 № 4-р(П)/2021 вказав на цілий ряд недоліків зазначеного формулювання закону.

По-перше, формулювання закону суперечило принципу верховенства права, складовою якого є юридична визначеність, що вимагає, з-поміж іншого, чіткості та зрозумілості норм права, зокрема в аспекті передбаченості їх зміс-

ту та правовідносин, що будуть врегульовані цими нормами.

З урахуванням формулювань наведеної норми закону скаржник «міг вважати, що цей припис є або неналежним повідомленням про його майбутнє звільнення, або, з огляду на використання у ньому слів «можливе» та «майбутнє», що звільнення в подальшому щодо нього може бути не застосоване, та розраховувати на продовження трудових відносин» [3].

По-друге, законом було порушено конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституційний Суд України вже зазначав, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016) [4].

Натомість з оскаржуваної норми закону випливало, що Верховна Рада України безпосередньо втрутилась у відносини працівника органу внутрішніх справ і його роботодавця, і самостійно оголосила попередження про можливе звільнення. «Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, що є нормативними актами, не може звільняти окремого працівника або певні категорії працівників та повідомляти їх про можливе майбутнє звільнення. Звільнення особи можливе на підставі не закону, а лише індивідуального акта права, повноважень щодо ухвалення якого Верховна Рада України не має. Випадки, коли Верховна Рада України уповноважена звільняти та призначати окремих осіб у спосіб ухвалення індивідуальних актів права, визначені приписами Основного Закону України» [3].

По-третє, Конституційний Суд України побачив очевидне порушення права на працю працівника органу внутрішніх справ: «Конституційний Суд України враховує, що Бівалькевич Б.В. перебував на службі в органах внутрішніх справ України з 1991 року, вислуга років на день його звільнення з посади заступника начальника управління розслідування особливо важливих кримінальних про-

ваджень – начальника 1-го відділу Головного слідчого управління МВС України становила понад 26 років. Фактично суб'єкт права на конституційну скаргу не мав іншого професійного досвіду, ніж досвід, набутий протягом служби в органах внутрішніх справ України, а тому оспорюваний припис Закону № 580 містить, на думку Конституційного Суду України, ознаки істотного втручання у приватне та професійне життя Бівалькевича Б.В.» [3].

На підставі викладеного зазначена норма закону була визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною).

В іншій справі державні службовці звернулись до Конституційного Суду України з клопотаннями перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) друге речення абзацу першого ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889–VIII у редакції Закону 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, згідно з яким «суб'єкт призначення або керівник державної служби може пропонувати державному службовцю будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому державному органі (за наявності)» [5].

У цій ситуації роботодавець скористався формулюванням «може пропонувати» і продовжив його для себе шляхом доповнення «а може і не пропонувати». У зв'язку з чим державним службовцям не було запропоновано вакантної посади (хоча вони були наявні) і їхня кар'єра на державній службі завершилась у такий спосіб по незалежним від них обставинам.

Скаржники були звільнені з державної служби і не змогли захистити порушене право, в тому числі, тому що застосовані положення закону «неконституційними не визнавались, а відтак немає підстав вважати, що відповідач діяв неправомірно» [2].

Однак на момент розгляду скарги норма втратила чинність, у зв'язку з чим Конституційний Суд України відмовився розглядати скарги по суті: «З аналізу змісту частини третьої статті 87 Закону № 889 у редакції Закону № 1285 убачається, що друге речення абзацу першого частини третьої статті 87 Закону

№ 889 у редакції Закону № 440 утратило чинність. Отже, з огляду на зазначене конституційне провадження в цій справі підлягає закриттю згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» [5].

Відмова визнавати реальні помилки законодавця не тільки не вирішує проблему а і є сигналом для всіх подальших скликань Верховної Ради України про відсутність будь-якої відповідальності навіть у випадку прийняття явно неконституційних законів.

Однак також була висловлена окрема думка, в якій суддя Конституційного Суду України скептично поставився до порушеного скаргниками питання незаконного звільнення. «На державу не покладено обов'язку працевлаштувати всіх задля досягнення якомога вищого та стабільного рівня зайнятості... Забезпечення державою права особи на працю не означає гарантування їй працевлаштування на одному місці протягом усього її життя» [6].

Цікаво, що у першому прикладі Конституційний Суд України звернув увагу на тривалий строк роботи заявника на публічній службі, натомість у другому випадку категорично висловився, що обов'язки держави по відношенню до державних службовців є значено меншими. У той час як стабільність (призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів) – є одним із принципів державної служби в Україні [7].

На думку судді Конституційного Суду України «зважаючи на конституційний обов'язок керівника державної служби або суб'єкта призначення як посадової особи державного органу діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на такі принципи здійснення державної служби як ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби та стабільність... Власний розсуд роботодавця як посадової особи державного органу не є довільним, а як було зазначено, його обмежено конституційним обов'язком діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України».

У зв'язку з чим було зроблено наступний висновок:

«Верховний Суд в остаточних судових рішеннях у справах суб'єктів права на конституційну скаргу застосував друге речення абзацу першого частини третьої статті 87 Закону № 889 у редакції Закону № 440 у спосіб, який не узгоджується з конституційним змістом цього речення і розумінням значення слова «може», але помилка у застосуванні закону України (його окремих положень) не може бути підставою для визнання його неконституційним».

На думку судді Конституційного Суду України скаргу слід було розглянути по суті і визнати оскаржувану норму закону такою, що відповідає Конституції України.

Таким чином ми бачимо точку зору про те, що порушення права на працю державного службовця не відбулось би, якби його роботодавець правильно застосував оскаржувану норму закону. А в судовому порядку порушене право було б захищене, якби суди вірно оцінили доводи скаргника і визнали б дії роботодавця незаконними.

Згідно такої точки зору, порушення права відбулось не через низьку якість і неконституційність вказаної норми, а через неправильне її застосування роботодавцем і судом. І це жодним чином не допомагає державним службовцям, кар'єру яких на державній службі припинили в такий спосіб. Національні засоби юридичного захисту вичерпані, у задоволенні позовних вимог остаточно відмовлено. Конституційний Суд України офіційно відмовився розглядати скаргу з формальних підстав (втрата чинності норми). Окрема думка звелась до міркувань про ідеальні моделі поведінки, які, на жаль, ми нечасто спостерігаємо в реальному житті.

Висновки. Ст. 3 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Згідно ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожному

гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом [1].

Однак з аналізу судової практики ми вбачаємо, що держава продовжує не тільки порушувати гарантовані конституційні права, зокрема право державних службовців на працю, а й уникає відповідальності перед людиною за свою діяльність. Навіть Конституційний Суд України знаходить можливості для виправданя такої ситуації.

Наявність дієвого механізму визнання прорахунків у прийнятті нормативно-правових актів, проведення відповідної роботи над помилками, притягнення до відповідальності осіб, які допустили порушення права на працю тощо – є вкрай необхідним для збереження кваліфікаційних кадрів державної служби. Відсутність таких механізмів призведе у майбутньому до зменшення мотивації, відтоку професіоналів, що негативно вплине на всі процеси виконання державою своїх функцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 29.03.2024).
2. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.12.2021 у справі № 640/19908/20. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102312571> (дата звернення 29.03.2024).
3. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 21.07.2021 № 4-р(П)/2021, справа № 3-107/2020(221/20). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2021.pdf (дата звернення 29.03.2024).
4. Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2016 № 5-рп/2016, справа № 1-27/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_rp_0.pdf (дата звернення 29.03.2024).
5. Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України від 06.03.2024 № 2-уп(І)/2024, справа № 3-65/2022(165/22, 59/23, 41/23, 47/23, 286/23, 273/23). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_un1_2024.pdf (дата звернення 29.03.2024).
6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кривенка В.В. стосовно Ухвали Першого сенату Конституційного Суду України від 06.03.2024 № 2-уп(І)/2024, справа № 3-65/2022(165/22, 59/23, 41/23, 47/23, 286/23, 273/23). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/okrema_dumka_suddi_viktora_kryvenka_stosovno_uhvaly_ksu_no_2-uni2024_0.pdf (дата звернення 29.03.2024).
7. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 29.03.2024).