

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-3-8>

Пікуль В. П.,
кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ПРАВА НА СТРАЙК

THE PROBLEM OF EXERCISING THE RIGHT TO STRIKE BY CIVIL SERVANTS

У статті здійснено всебічний аналіз проблеми реалізації права на страйк державними службовцями в Україні, що є одним із найскладніших та найбільш суперечливих аспектів трудового права. Автор приділяє особливу увагу специфіці цього питання, розглядаючи його як з позиції національного законодавства, так і з науково-теоретичної перспективи. Зокрема, детально розкрито правові підстави обмеження права на страйк для державних службовців, зважаючи на їх особливий статус та ключову роль у забезпеченні безперервного функціонування державного апарату.

У дослідженні виявлено низку системних недоліків чинного правового регулювання, що ускладнюють можливість державних службовців захищати свої трудові права, особливо в умовах конфліктних ситуацій. Зокрема, розкрито суперечності між національним законодавством і міжнародними стандартами у сфері трудових прав, що створюють правову невизначеність та ставлять під сумнів конституційність чинних обмежень. Автор наводить приклади невідповідностей та проблемних аспектів у чинних нормативно-правових актах, які потребують нагального вирішення.

Критичний аналіз позицій різних вітчизняних та зарубіжних науковців дозволяє автору сформулювати комплексне бачення проблеми. Розглядаючи аргументи на користь і проти обмеження права на страйк для державних службовців, автор приходиться до висновку, що існуючі правові норми вимагають суттєвого перегляду. Особливо акцентується на необхідності пошуку збалансованих рішень, які б враховували як інтереси держави в забезпеченні безперервності державного управління, так і права службовців на справедливий захист своїх трудових інтересів.

На основі проведеного аналізу автор пропонує низку конкретних заходів з удосконалення правового регулювання реалізації права на страйк державними службовцями. Вони включають як зміну окремих положень чинного трудового законодавства, так і запровадження нових правових механізмів, які дозволять забезпечити більш справедливий і збалансований підхід до цього питання. Авторські пропозиції підкріплені глибоким аналізом нормативних актів та з урахуванням міжнародного досвіду, що робить їх релевантними та корисними для подальшого реформування трудового законодавства України.

Ключові слова: державна служба, конкурс, трудові права, конституційні права, публічна служба, форми реалізації прав, посада, трудове законодавство.

The article provides a comprehensive analysis of the problem of exercising the right to strike by civil servants in Ukraine, which is one of the most complex and controversial aspects of labor law. The author pays special attention to the specifics of this issue, considering it both from the standpoint of national legislation and from a scientific and theoretical perspective. In particular, the legal grounds for restricting the right to strike for civil servants are disclosed in detail, given their special status and key role in ensuring the continuous functioning of the state apparatus.

The study revealed a number of systemic deficiencies in the current legal regulation, which make it difficult for civil servants to protect their labor rights, especially in conflict situations. In particular, the contradictions between national legislation and international standards in the field of labor rights, which create legal uncertainty and question the constitutionality of current restrictions, are revealed. The author gives examples of inconsistencies and problematic aspects in current legal acts that require an urgent solution.

A critical analysis of the positions of various domestic and foreign scientists allows the author to form a comprehensive vision of the problem. Considering the arguments in favor of and against restricting the right to strike for civil servants, the author comes to the conclusion that the existing legal norms require a significant revision. Particular emphasis is placed on the need to find balanced solutions that would take into account both the interests of the state in ensuring the continuity of state administration and the right of employees to fair protection of their labor interests.

Based on the analysis, the author proposes a number of specific measures to improve the legal regulation of the exercise of the right to strike by civil servants. They include both the change of certain provisions of the current labor

legislation and the introduction of new legal mechanisms that will allow for a fairer and more balanced approach to this issue. The author's proposals are supported by an in-depth analysis of normative acts and taking into account international experience, which makes them relevant and useful for further reforming the labor legislation of Ukraine.

Key words: public service, competition, labor rights, constitutional rights, public service, forms of exercising rights, position, labor legislation.

Постановка проблеми. Державний службовець у контексті трудового права має особливий правовий статус, який відрізняється від статусу інших категорій працівників. Цей статус обумовлений подвійним регулюванням: загальними нормами трудового законодавства та спеціальними положеннями, закріпленими у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Такий підхід забезпечує унікальність правового становища державних службовців, обумовлюючи специфіку їхніх трудових відносин та особливі вимоги до професійної діяльності.

На відміну від інших працівників, державні службовці не лише підпадають під дію загальних трудових норм, але й мають дотримуватися додаткових обов'язків та обмежень, які диктуються їхньою службовою діяльністю. Ці обмеження часто стосуються вимог до доброчесності, конфлікту інтересів, політичної нейтральності та зобов'язання захищати державні інтереси. Таким чином, правовий статус державного службовця вимагає від них підвищеної відповідальності та забезпечує особливий порядок трудових відносин, що дозволяє більш ефективно виконувати державні функції.

Закон України «Про державну службу» не тільки деталізує правовий статус державних службовців, але й встановлює чіткі рамки їхньої діяльності, відображаючи специфіку їхньої ролі у суспільстві. Цей закон виступає ключовим нормативним актом, який формує особливий режим правового регулювання праці державних службовців, забезпечуючи баланс між загальними трудовими правами та спеціальними вимогами до їхньої професійної діяльності. Такий підхід сприяє розвитку інституту державної служби, підвищуючи його ефективність та відповідність європейським стандартам¹. Регламентация реалізації права на працю державними службовцями здійснюється з урахуванням особливого характеру їхньої професійної діяльності, яка полягає у вико-

нанні функцій держави від її імені. Державний службовець, вступаючи в трудові правовідносини з державою, отримує не лише права, але й обов'язки, які значно відрізняються від обов'язків інших працівників через специфіку державної служби. Ця особливість правового статусу державних службовців визначає необхідність спеціального підходу до регулювання їхніх трудових відносин.

З одного боку, реалізація права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України стикається з загальними проблемами трудового права, які є актуальними для всіх працівників і стали предметом численних досліджень вітчизняних науковців. З іншого боку, державна служба має свої специфічні особливості, які породжують унікальні проблеми, пов'язані з реалізацією права на працю саме державними службовцями. До таких проблем належать питання, пов'язані з особливими вимогами до доброчесності, професійної етики, політичної нейтральності, а також із запровадженням нових стандартів в умовах інтеграції України до європейського правового простору.

Прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII стало важливим кроком у напрямку оновлення та вдосконалення законодавства, що регулює державну службу. Внесені законодавцем зміни охопили численні аспекти державної служби, включаючи порядок реалізації права на працю державними службовцями. Закон заклав основи для модернізації інституту державної служби, сприяючи наближенню національних правових норм до європейських стандартів, що є необхідною умовою успішної євроінтеграції.

Унікальність правового статусу державних службовців і специфічні проблеми, з якими вони стикаються, вимагають постійного аналізу та вдосконалення нормативно-правової бази. Це дозволяє не лише забезпечити ефективність державної служби, але й гарантувати дотримання прав державних службовців на належному рівні. З огляду на швидкий розвиток законодавства та постійні виклики, що

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

виникають у процесі євроінтеграції, актуальність подальших наукових досліджень у цій сфері залишається високою.

Однією з ключових проблем, що виникають у контексті реалізації права на працю державними службовцями, є питання їхнього права на страйк. З одного боку, право на страйк є фундаментальною складовою трудових прав, яка визнається і захищається міжнародними нормами, зокрема Європейською соціальною хартією та конвенціями Міжнародної організації праці. З іншого боку, специфіка державної служби, яка передбачає виконання службових обов'язків від імені держави та в інтересах суспільства, часто вступає в суперечність із можливістю реалізації цього права.

Стан опрацювання цієї проблематики. Звернення до наукової літератури продемонструвало, що з моменту проголошення незалежності України та затвердження службово-трудова відносин як одного із інститутів трудового права, ряд авторів у своїх працях приділяли увагу питанню проблем реалізації права на працю державними службовцями. Відзначимо у даному контексті праці таких дослідників, як: В.А. Багрій, І.П. Греков, О.Ю. Дрозд, М.І. Іншин, М.І. Кобаль, А.Ю. Коротких, В.Л. Костюк, І.В. Кудрявцев, І.Л. Олійник, М.В. Панченко, О.В. Чурсін тощо. Втім, комплексного та ретельного аналізу проблематики реалізації державними службовцями права на страйк в доктрині трудового права досі не було проведено, що й обґрунтовує актуальність проблематики.

Метою статті є аналіз проблеми реалізації права державних службовців на страйк в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стаття 44 Конституції України² встановлює, що кожен³, частина 5 статті 10 якого встановлює, що державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках. Як нами встановлено раніше у даній роботі, державна служба є специфічним різновидом трудових правовідносин, а тому було би логічно поширити і на них право на страйк. Втім, наразі державні службовці⁴ підпадають під виняток, передбачений Основним Законом.

² Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

⁴ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

Разом із тим, погодимось із М.І. Кобалем у тому, що позбавлення державних службовців права на страйк, гарантованого статтею 44 Конституції України усім працюючим, можна розглядати як суперечність змісту законодавства про працю засадам конституційного ладу в Україні [3, с. 100–101]. Особливої уваги заслуговує той факт, що ця заборона поширюється виключно на державних службовців, тоді як інші особи, які працюють в державних органах, але не виконують повноважень, безпосередньо пов'язаних із функціями держави, залишають за собою право на страйк. На практиці це призводить до правового парадоксу, коли в одному й тому ж державному органі частина працівників має право на страйк, тоді як інша частина – ні. Така ситуація ставить під сумнів принцип рівності трудових прав і може розглядатися як обмеження прав однієї категорії працівників без належного обґрунтування.

Ця правова аномалія вимагає глибокого аналізу та перегляду, оскільки вона торкається не лише трудових прав державних службовців, а й порушує конституційні принципи. Важливо відзначити, що обмеження права на страйк державними службовцями повинно бути обґрунтованим виключно з точки зору суспільних інтересів та безпеки держави. Водночас, необхідно забезпечити справедливий баланс між інтересами держави та правами її працівників. Це питання потребує комплексного підходу, враховуючи міжнародний досвід, зокрема практику європейських країн, де право на страйк для державних службовців може бути обмежене, але не повністю скасоване, з урахуванням специфіки їхньої діяльності.

Окрім цього, право на страйки гарантується рядом міжнародних нормативно-правових актів, зокрема пунктом «d» частини 1 статті 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [4]. Зазначимо, що в даній нормі мова йде про здійснення даного права «відповідно до законів кожної країни», але при не зазначена можливість обмежувати це право для певних категорій громадян. Так само, стаття 6, пункт 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [5], ратифікованої Україною 21 грудня 2006 року, встановлює, що право на страйк може регулюватись кожною країною законодавчим шляхом, а також обмежуватись

кожною країною за умови, якщо такі обмеження необхідні в демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших людей або для захисту державних інтересів, національної безпеки, здоров'я людей чи моралі. Частина 2 статті 6 Хартії встановлює, що будь-які обмеження, які дозволяються Хартією, можуть застосовуватись тільки з метою, з якою вони передбачені, і у даному контексті підкреслимо, що частина 5 статті 10 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII не роз'яснює таку мету.

Відзначимо, що далеко не в усіх європейських країнах державним службовцям надається право на страйк. Однією із таких держав є Туреччина, і саме тому у практиці Європейського Суду з прав людини наявний ряд рішень за позовами державних службовців до Туреччини, у яких Суд підтверджував право державних службовців на організацію та участь в страйках. Так, у справі «Ділек та інші проти Туреччини» [6], Європейський Суд з прав людини зазначив, що право на страйк є важливим та невід'ємним елементом права на об'єднання у профспілки для держслужбовців у світлі статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7]. У свою чергу, у справі «Демір та Байкара проти Туреччини» [8] Європейський Суд з прав людини прийшов до висновку, що держслужбовці не можуть бути виключені зі сфери застосування статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7]. В справі «Карачай проти Туреччини» [9] зроблено висновок, що державні службовці, як і працівники будь-якої іншої сфери, можуть відстоювати свої права та привертати увагу громадськості у випадку їх порушення шляхом участі в страйках. У свою чергу, в рішенні у справі «Кайя та Сейхан проти Туреччини» [6] Європейський Суд з прав людини зазначив, що перешкоджання державним службовцям, які є членами профспілок, брати участь у страйках та інших акціях профспілок не виконують роль «необхідності у демократичному суспільстві» згідно статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7]. Усі вищенаведені приклади із практики ЄСПЛ засвідчують, що закріплення в національних законодавствах заборони державним службовцям організувати та брати участь в страйках суперечить міжна-

родним стандартам та практиці Європейського суду з прав людини. Відповідно, Україна на сьогодні є однією із таких держав.

При цьому, якщо звернутись до законодавства більшості європейських країн, можемо переконатись, що в таких державах, як Франція, Італія, Канада, Швеція, Греція тощо страйки державних службовців дозволені. І хоча таких країн, як відзначає М.І. Іншин, наразі є не так багато, погодимось із дослідником у тому, що надання державним службовцям права на страйк свідчить про те, «наскільки далеко зайшло стирання різниці в трудових правах робітників та службовців» [10, с. 307]. В той час, як в європейських державах поступово відбуваються процеси стирання різниці у правовому статусі різних категорій працівників, в Україні державні службовці все обмежуються в ряді конституційних гарантій (зокрема, в праві на страйк), на них покладаються додаткові зобов'язання (зокрема, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [11]), і при цьому вони несуть підвищену відповідальність за виконання покладених на них повноважень. Тому, зробимо висновок, що тенденція до зближення змісту Кодексу законів про працю України та Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII має бути продовжена, а одним із шляхів до удосконалення реалізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України на нашу думку, є надання державним службовцям права організувати та брати участь у страйках для захисту їх трудових прав.

Тож, вирішення проблеми, яка полягає у неможливості реалізації державними службовцями права на страйк, гарантованого Конституцією України всім, хто працює, вбачаємо у внесенні відповідних змін до статті 10 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, та наданні державним службовцям, як особам які у процесі службової діяльності реалізують право на працю, права на страйк.

Висновки. Підсумовуючи дослідження теоретико-правових та практичних проблем реалізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України, зробимо висновок про те, що у цілому сучасний стан

законодавства є неоднозначним. Із однієї сторони, до вітчизняного законодавства вносяться регулярні зміни, і як наслідок, в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII службово-трудові відносини врегульовані значно досконаліше, аніж це здійснювалось Законами

України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII та від 17.11.2011 № 4050-VI. Із іншої сторони, на даний момент очевидним є те, що ряд фундаментальних проблем до цих пір є притаманними регулюванню реалізації права на працю державними службовцями.

ЛІТЕРАТУРА:

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. Кобаль М. І. Особливості сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції. *Науковий вісник публічного та приватного права: трудове право; право соціального забезпечення*. Вип. 2, ч. 4. 2016. С. 97–101.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення 20.10.2023 року).
5. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 51. С. 2096.
6. Право на страйк для державних службовців. URL: <https://precedent.in.ua/2014/05/29/pravo-na-strajk-dlya-derzhavnyh-sluzhbovtziv/> (дата звернення 20.10.2023 року).
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 13. С. 270.
8. Справа «Демір та Байкара проти Туреччини» (Заява №34503/97): Рішення Європейського Суду з прав людини від 12.11.2008. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/555ee35c4.pdf> (дата звернення 20.10.2023 року).
9. Справа «Карачай проти Туреччини» (Заява № 6613/03): Рішення Європейського Суду з прав людини від 27.06.2007. URL: <http://uraltradeunion.ru/sudpraktika/mezdunarod/Karachai.html> (дата звернення 20.10.2023 року).
10. Іншин М. І. Державна служба як сфера регулювання трудового права. *Форум права*. 2011. № 3. С. 303–308.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.