

## РОЗДІЛ 1 «ТРУДОВЕ ПРАВО»

УДК 349.2

DOI: 10.32751/2617-5967-2021-03-01

**Іншин М.І.,**

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
завідувач кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення,  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

**ПОНЯТТЯ ТА МЕТА ПЕРЕВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Стаття присвячена формулювання актуального наукового розуміння сутності переведення державних службовців в Україні. Автором встановлюються основні фактори, які обумовлюють множинність інтерпретацій поняття «переведення працівників», аналізуються переваги та недоліки основних підходів до тлумачення цього поняття. Обґрунтовується, що множина тлумачень переведення працівників є виправданою, однак, не обґрунтованим є: ототожнення переведення працівників із переведенням працівників на іншу роботу; використання підходів до розуміння поняття «переведення працівників», що було актуальним для попередніх етапів становлення трудового права України й не дозволяє в повній мірі відобразити особливості здійснення цієї кадрової процедури в сучасних умовах еволюції трудового права, розвитку ринку праці, а також виробничих відносин. З огляду на це, автором формулюється актуальне визначення поняття «переведення державних службовців», а також уточнюється мета цієї кадрової процедури, яку сукупно складають: основна мета (раціоналізація використання трудового потенціалу держслужбовців з метою оптимізації функціонування відповідного органу публічної служби); похідна мета (зокрема, формування та здійснення стимулюючої кадрової політики в органах публічної служби). У висновках до статті узагальнюються результати дослідження та викладаються конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання переведення держслужбовців в Україні.

**Ключові слова:** державні службовці, кадрова політика, кадрова процедура, переведення працівників, реформа трудового законодавства.

*This article is devoted to the formulation of an actual scientific understanding of the essence of the transfer of civil servants in Ukraine. The author defines the main factors that determine the multiplicity of interpretations of the concept of “transfer of workers”, analyzes the advantages and disadvantages of the main approaches to the interpretation of this concept. It is proved that many scientific interpretations of the concept of transfer of workers is justified, however, it is not fully justified are: the identification of “transfer of workers” with “transfer of workers to another work”; the use of approaches to understanding the concept of “employee transfer”, which was relevant for the previous stages of the formation of labor law in Ukraine and does not allow to fully reflect the specifics of the implementation of this personnel procedure in modern conditions of the evolution of labor law, the development of the labor market, as well as industrial relations. Taking this into account, the author formulates an actual definition of the concept of “transfer of civil servants”, and also clarifies the purpose of this personnel procedure.*

*This goal is collectively made up of: the main goal (rationalization of the use of the labor potential of civil servants in order to optimize the functioning of the relevant public service body); a derivative goal (for example, the formation and implementation of a stimulating personnel policy in public service bodies). The conclusions to the article summarize the results of the study and set out specific proposals for improving the legal regulation of the transfer of civil servants in Ukraine.*

**Keywords:** *civil servants, HR policy, personnel procedure, reform of labor legislation, transfer of employees.*

**Постановка проблеми.** Чинне законодавство України про працю по сьогодні не містить «легального визначення поняття переведення на іншу роботу, а лише подає основні ознаки переведень» [1, с. 189]. Це пояснюється тим фактом, що поняття «переведення працівника» є одним із найбільш складних понять діючого законодавства, однак, вказане більшою мірою «обумовлюється відсутністю його легального визначення» [2, с. 95]. Таким чином, вирішення окресленої проблеми полягає в тому, щоби на теоретичному рівні концептуалізувати відповідне поняття, а на основі цього – доповнити чинне законодавство про працю легальним визначенням поняття «переведення працівників». Соціально-правова важливість цього обумовлена тим фактом, що переведення працівників: 1) в умовах кризового стану ринку праці (вказане підтверджується аналізом реагування ринку праці в умовах реалізації заходів з мінімізації поширення COVID-19 [3, с. 310]) може: а) використовуватись в якості ефективного інструменту раціонального кадрового управління на рівні підприємства (підприємств), а також оптимізації реалізації працівниками їх трудового потенціалу; б) застосовуватись з метою протиправної експлуатації працівників (цьому сприяє складність розуміння зазначеної кадрової процедури, ототожнення її з процедурою переміщення працівників тощо); 2) є правом не лише роботодавців, але й працівників, яке вони можуть використовувати для максимізації задоволення власних законних інтересів у сфері праці, а також захисту свого рівня соціальної безпеки.

Особливо актуальним це питання постає відносно переведення працівників, які мають спеціальний трудовправовий статус – статус професійного публічного службовця (зокрема, державного службовця), адже: 1) в трудовому та адміністративному законодавстві відсутнє легальне визначення поняття «переведення державних службовців»; 2) в адміністративному законодавстві (щонайперше, в законодавчих нормах про Національну поліцію) поняття «переведення» ототожнюється із поняттям «переміщення» (це складає собою значний нормативний ризик для забезпечення соціальної безпеки держслужбовців); 3) неналежне регулювання переведення держслужбовців, а також реалізація відповідних норм може шкодити не лише соціальній безпеці таких працівників, але й стану реалізації державою її функцій, які реалізуються через виконання службових функцій держслужбовця. Вказане сукупно підтверджує необхідність викладення актуального тлумачення сутності переведення держслужбовців, яке в подальшому може бути перенесене в норми національного законодавства про державну службу.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Сутність та проблематика переведення працівників загалом та державних службовців зокрема вже були предметом досліджень ряду українських вчених, серед яких: Ю.В. Баскакова, С.М. Булах, В.С. Венедиктов, О.В. Височина, С.В. Вишневецька, Ю.Ю. Івчук, Ю.В. Кернякевич-Танасійчук, Т.Г. Лисицька, С.К. Могил, Н.М. Неумивайченко, А.М. Юшко, О.М. Ярошенко, І.І. Яцкевич та ін. Наукові напрацювання цих та інших вчених дозволяють

дійти висновку про можливість формування сучасного підходу до розуміння сутності переведення держслужбовців, що використовуватиметься у процесі вдосконалення норм законодавства, що врегульовуються зазначену кадрову процедуру.

**Метою статті** є формулювання актуального наукового розуміння сутності переведення держслужбовців в Україні. Для цього слід виконати такі *завдання*: 1) з'ясувати основні передумови наявності множини інтерпретацій поняття «переведення працівників»; 2) проаналізувати основні підходи до розуміння поняття «переведення працівників» та ознаки цієї кадрової процедури; 3) сформулювати визначення поняття «переведення державних службовців»; 4) уточнити легальну мету переведення держслужбовців; 5) у висновках до статті узагальнити висновки та окреслити перспективи подальшого розвитку законодавства в частині норм, що регулюють переведення держслужбовців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спершу зазначимо, що передумови множинності інтерпретацій поняття «переведення працівників» є цілком об'єктивними та можуть бути зведені до таких факторів:

1) поняття «переведення працівників» у різні періоди розвитку трудового права зазнавало сутнісних змін, відображаючи актуальні реалії (також потреби) взаємодії суб'єктів на ринку праці та особливості перебігу виробничих відносин в конкретний історичний період розвитку наукової трудової думки [див., напр.: 4, с. 158];

2) наявність множини явищ трудової характеру, які пов'язуються із переведенням працівників (становлять фактичну основу для об'єктивації переведення). Поточний розвиток умов ринкової економіки сприяє тому, щоби група соціально-правових явищ, охоплених поняттям «переведення працівників», ставала більш різномірною, а поняття «переведення» – дедалі більш умовним, що фактично позбавляє можливості дати поняттю «переведення» конкретне визначення [5, с. 58]. Утім, вирішення цієї проблеми вітчизняними і зарубіжними ученими сприяло тому, що переведення працівників почало тлумачитись у сенсі:

а) множини вияву кадрової процедури переведення працівника *на іншу роботу* (з урахуванням широти наукового осмислення поняття «іншої роботи» та кореляції цього терміну з можливостями забезпечення соціальної безпеки працівника). Наприклад, Т. В. Русскіх наголошує на тому, що поняттям «інша робота» (в контексті переведення працівників) є «робота за іншою професією, спеціальністю, кваліфікацією, посадою, а також робота, за якої змінюються інші істотні умови трудового договору» [6, с. 142]. У зв'язку із цим вчена переконана, що настільки широке тлумачення вживаних у трудовому законодавстві понять «іншої роботи» та «переведення на іншу роботу» повністю відповідає інтересам працівника, адже «його права та обов'язки, конкретні умови праці, обстановка, в якій відбувається трудовий процес, безпосереднім чином впливають на виконання посадових обов'язків» [6, с. 142]. Наразі в Україні у нормативній площині панує схожий широкий підхід до розуміння досліджуваного поняття, хоча й у більш вузькому значенні, а саме в абз. 1 п. 31 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 1992 року № 9. Крім того підхід, використаний Пленумом ВСУ в зазначеній Постанові, став концептуальним орієнтиром для побудови юристами-трудовами власних підходів до розуміння поняття «переведення працівника». Зокрема, аналізуючи пропозицію О. В. Валецької, щодо тлумачення «переведенням на іншу роботу» [7, с. 73] можемо помітити, що вчена доповнює окреслену позицію Пленуму ВСУ вказівкою на те, що переведення також полягає й в зміні інших умов трудового договору. Однак, такий підхід є дещо проблематичним, адже «зміна інших умов договору» є широким поняттям, не завжди пов'язаним із зміною істотних умов договору. Наприклад, зміна строку дії трудового

договору (приміром, трансформація договору в безстроковий) в такому разі буде переведенням працівника на іншу роботу, хоча в дійсності переведення, як такого, не відбудеться;

б) юридичної конструкції, якою охоплено різні однородові процедурні дії, які відповідають конкретним видам переведення. У межах цього підходу слід вести мову не стільки про широту розуміння поняття «переведення на іншу роботу», а про широту поняття «переведення». Зокрема, українським юристом-трудовиком С. М. Булахом ще в 2011 році наголошувалось на недоцільності використання законодавцем терміну «переведення на іншу роботу», а саме «щодо всіх видів переведень» [8, с. 12]. У цьому контексті справедливим буде твердження про наступне: переведення на іншу роботу – це один з видів переведення працівника; переведення працівника не слід ототожнювати (в рамках інтерпретації сутності переведення) із переведенням працівника на іншу роботу.

Отже, множина тлумачень переведення працівників є в повній мірі виправданою, однак, не обґрунтованим є: 1) ототожнення переведення працівників із переведенням працівників на іншу роботу; 2) використання підходів до розуміння поняття «переведення працівників», що було актуальним для попередніх етапів становлення трудового права України й не дозволяє в повній мірі відобразити особливості здійснення цієї кадрової процедури в сучасних умовах еволюції трудового права, розвитку ринку праці, а також виробничих відносин. Слід зазначити, що в процесі критичного аналізу наявних наукових напрацювань українських вчених, в яких ними обґрунтовувались різні підходи до розуміння поняття «переведення працівників», можна переконатись в тому, що: 1) окреслені зауваження в тій чи іншій мірі враховуються багатьма науковцями; 2) вченими [див., напр.: 2, с. 95; 9, с. 58-59] сформульовані визначення поняття «переведення працівників», які можуть бути використані в процесі формування дефініції поняття «переведення державних службовців».

Враховуючи викладене, ознаки переведення працівників [9, с. 65-66; 10, с. 221], правовий статус державних службовців та реалізацію ними суб'єктивних трудових прав, особливості формування та здійснення кадрової політики в органах публічної служби, можемо дійти висновку, що переведення державних службовців – це урегульована чинним законодавством про працю та про державну службу (також статутними нормативно-правовими актами про органи публічної влади) особлива кадрова процедура, що полягає в дорученні на постійній (або ж тимчасовій) основі за ініціативою керівника держслужбовця (чи самого держслужбовця): 1) іншої роботи, не передбаченої при укладенні контракту; 2) роботи, виконання якої передбачає зміну розміру грошової винагороди за роботу та/або обсягу встановлених раніше гарантій; 3) виконання роботи в іншому місці роботи.

Приймаючи до уваги вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України та гарантії службово-трудової діяльності держслужбовців, важливість непорушності належного рівня соціальної безпеки таких працівників (зокрема, в результаті реалізації кадрових процедур), можемо дійти висновку, що правомірність переведення держслужбовців пов'язується із належним здійсненням цієї кадрової процедури не лише за формою, але й за змістом (адже це мінімізує недобросовісне використання переведення для здійснення тиску на держслужбовця тощо). Між тим, констатувати правомірність переведення держслужбовця з огляду на зміст конкретного переведення можливо в результаті співставлення легальної мети переведення, а також фактичних мотивів (враховуються офіційні аргументи для здійснення переведення працівника, а також мотиви, що встановлюються в результаті критичного аналізу дій суб'єкта, який здійснює переведення) конкретного випадку переведення.

При цьому слід мати на увазі, що переведення працівників переслідує не зовсім однозначну мету, що обумовлено різними мотивами за якими здійснюється зазначена

кадрова процедура. У межах конкретизації цих мотивів, доходимо думки, що вказана неоднозначність мети переведення працівників може осмислюватись в таких контекстах:

1) основна мета переведення працівників – раціоналізації використання трудових ресурсів на підприємстві (в установі, організації), а в контексті питання, що нами розглядається, – *раціоналізація використання трудового потенціалу держслужбовців з метою оптимізації функціонування відповідного органу публічної служби*. Зазначимо, що ученими переведення працівників розглядається саме в якості особливої форми ефективного використання трудових ресурсів [7, с. 73; 8, с. 3; 9, с. 65]. Тобто, в контексті окресленого підходу доходимо думки, що: а) переведення працівників орієнтоване на інтереси виробничого процесу, а в контексті держслужбовців – на інтереси держави та суспільства, що полягають в належному функціонуванні конкретного органу публічної служби (таким чином, переведення держслужбовця здійснюється з метою оптимального використання трудового ресурсу, що генерує держслужбовець, наслідком чого є сприяння максимізації реалізації державою принципу *good governance*); б) переведення працівників загалом (та держслужбовців, зокрема) впливає з виробничої функції трудового права та корегується соціальною функцією цієї галузі права, що обумовлено наступною обставиною: у будь-якій сучасній правовій, демократичній та соціальній державі виробнича та соціальна функції трудового права завжди перебувають у діалектичному зв'язку (певна річ, не є виключенням також і сучасне трудове законодавство України, хоча взаємовплив зазначених функцій все ще залишається в процесі концептуального узгодження);

2) опосередкована (основною метою) мета переведення держслужбовців, яку складають такі цілі:

а) формування та здійснення стимулюючої кадрової політики в органах публічної служби. Наприклад, Ю. В. Кернякевич-Танасійчук зауважує, що метою переведення слід розглядати також «зміщення» працівників на вищу посаду, що в практичній дійсності «здійснюються для заохочення сумлінного працівника» [9, с. 65]. Крім того, варто зазначити, що до моменту відновлення незалежності України та подальшої демократизації трудового законодавства використання роботодавцем переведення працівника в контексті реалізації його стимулюючої кадрової політики мало не тільки позитивний, але й негативний контекст. Вказане виявлялось у тому, що переведення працівника використовувалось роботодавцем також в якості заходу дисциплінарного впливу на працівника, котрий вчинив дисциплінарне правопорушення. На жаль, у чинному законодавстві й досі встановлюються подібні норми (наприклад, в ч. 6 ст. 163 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 2 ч. 2 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», а також в пунктах «д» і «є» ст. 48 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України), що в повній мірі не відповідають трудо-правовій zasadі свободи праці та потребують змін, як норми, що містяться ознаки легалізації примусу до праці;

б) забезпечення належного психологічного клімату серед кадрів органу публічної служби. Зокрема, в результаті прийняття Закону України від 4 лютого 2021 року № 1213-IX КЗпП України був доповнений ч. 10 ст. 60-2, відповідно до якої «працівник може вимагати від власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу тимчасове, строком до двох місяців, переведення на дистанційну роботу, якщо на робочому місці стосовно нього були вчинені дії, що містять ознаки дискримінації». Таким чином, з 2021 року мета переведення працівників буда суттєвим чином розширена в напрямі забезпечення існування здорового психологічного клімату на робочому місці, обумовленого потребою захисту належного рівня соціальної безпеки держслужбовця;

в) уможливлення реалізації права на стабільні трудові правовідносини шляхом

адаптації умов виконання трудових (службових) функцій держслужбовця до його особливих потреб, які виникли з об'єктивних психофізіологічних причин й унеможливають належне виконання працівником функцій за попередніх умов. Головним чином, в цьому контексті слід вести мову про те, що в своєму змістовному наповненні переведення працівників спрямоване на уможливлення підтримання гармонійної стабільності трудових правовідносин, коли в практичній дійсності маються місце обставини, про які йдеться, зокрема, в статтях 170 і 178 КЗпП України (віднесені, разом із ситуацією, передбаченою у ч. 10 ст. 60-2 Кодексу, до т. зв. переведень, пов'язаних із законними інтересами працівників).

**Висновки.** На сьогоднішній день переведення держслужбовців залишається складною кадровою процедурою, яка не завжди в належній мірі реалізується в практичній дійсності через: 1) широке тлумачення сутності переведення (ототожнення його із переміщенням, відсутність легального визначення переведення та переміщення працівників); 2) наявність в адміністративному законодавстві України норм: а) в яких не відображене прогресивне трудове розуміння сутності переведення (як і в радянський період розвитку трудового права, переведення в адміністративному законодавстві розглядається в якості синоніму переміщення працівників); б) які узгоджені із фундаментальним принципом трудового права – принципом свободи праці. Невирішеність цих та інших проблем, пов'язаних із неналежним правовим регулюванням переведення працівників загалом та держслужбовців зокрема, створює умови, коли процедура переведення може використовуватись: 1) в порушення основ трудового права України (переведення з ознаками примусу до праці; переведення, як інструмент легалізації протиправного впливу на держслужбовця з метою примусу його до вчинення певних протиправних дій); 2) для дестабілізації належного функціонування органу публічної служби, що становитиме собою ризики для національної безпеки, оптимальної та ефективної реалізації державою її функцій. З огляду на це, вбачається потреба у наступному: 1) викласти в новій редакції ст. 41 «Переведення державних службовців» Закону України «Про державну службу» шляхом доповнення її легальним визначенням поняття «переведення державних службовців», визначення мети такої кадрової процедури, а також доповнити цей законодавчий акт ст. 41-1 «Переміщення державних службовців (це сприятиме розумінню різниці між зазначеними кадровими процедурами, окреслюватиме підстави та умови їх здійснення в службово-трудовах відносинах); 2) привести у відповідність окремі норми адміністративного законодавства (щонайперше, ч. 6 ст. 163 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», п. 2 ч. 2 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», пунктів «д» і «є» ст. 48 Дисциплінарного статуту ЗСУ) у відповідність до вимог принципу свободи праці працівників в Україні (відповідні підстави переведення працівників повинні вважатись достатніми лише тоді, коли на відповідне переведення дає згоду службовець, якого планують перевести).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Яцкевич І.І. Юридичні гарантії права на працю у процесі зміни умов трудового договору. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 186-194.
2. Марченко В.В. Щодо визначення поняття переведення на іншу роботу у трудовому праві України. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія : Право. 2012. № 19. С. 92-96.

3. Пузанова В.В. Перспективи врегулювання змін трудового договору. Проблеми розвитку соціально-трудоових прав та профспілкового руху в Україні: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 травня 2020 р.). Харків: ХНУВС, 2020. С. 310-313.
4. Парпан Т.В. Правовые аспекты переводов на другую работу. Вестник Пермского университета. Серия : Юридические науки. 2013. № 3 (21). С. 157-166.
5. Іншин М.І. Зміна умов трудового договору у зв'язку із переведенням працівника на іншу роботу. Правові механізми забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави : тези доп. учасн. наук.-практ. конф.(Харків, 14 червня 2019 р.). Харків : НДІ ППСН, 2019. С. 57-61.
6. Русских Т.В. Понятие перевода на другую работу: история и современность. Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2007. № 6. С. 137-144.
7. Валецька О.В. Поняття і правові підстави переведення в трудових відносинах. Судова та слідча практика в Україні. 2018. № 6. С. 69-73.
8. Булах С.М. Принципи і способи правового регулювання переведення та переміщення працівників в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2011. 18 с.
9. Кернякевич Ю.В. Правове регулювання переведення працівників на іншу роботу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2012. 167 с.
10. Трудове право України: підручник / за заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: Центр учб. літ-ри, 2016. 472 с.

УДК 349.2

DOI: 10.32751/2617-5967-2021-03-02

**Мельник М.Б.,**

*кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри трудового права та  
права соціального забезпечення, провідний юрист  
Центру проблем імплементації  
європейського соціального права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

### **ДОКТРИНА ТРУДОВОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТ**

*У статті розглядаються проблеми ефективності доктрини трудового права, як джерела (форми) права. Розкриваються проблеми правозастосування доктрини трудового права; співвідношення між «якістю» та «ефективністю». Доводиться необхідність вироблення моделі впровадження доктрини трудового права, як джерела (форми) права при врегулюванні трудових правовідносин на національному та законодавчому рівні.*

**Ключові слова:** *джерела трудового права, трудове право, ефективність трудового права, правова доктрина, доктрина трудового права*

*The article considers the problems of the effectiveness of the doctrine of labor law as a source (form) of law. Problems of law enforcement of the doctrine of labor law are revealed; the*