

УДК 349.24:331.55

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.39>

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕВЕДЕНЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Луценко О.Є.,***кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри трудового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID ID: 0000-0001-9357-8546*

### **Луценко О.Є. Особливості правового механізму переведень державних службовців.**

У статті доводиться, що оптимізація роботи державних службовців дуже часто передбачає рух персоналу та трудову мобільність. Така оптимізація обумовлюється тим, що державна служба має бути ефективною, а тому трудова мобільність, рухливість персоналу є важливими на цьому шляху, щоб сформувати персонал держоргану, який може вирішувати складні управлінські завдання. Процедура переведення державних службовців є чи не найпоширенішим форматом трудової мобільності. Порядок переведення держслужбовців викликає чимало практичних труднощів, а тому й теоретики, й практики намагаються виробити найкращі пропозиції для удосконалення правового регулювання цієї процедури.

Установлено, що відповідно до чинного законодавства про державну службу переведення службовців можливе за таких підстав: 1) у випадку призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи; у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу; 3) під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування.

Автором доведено, що переведення державного службовця – це зміна місця роботи та/або трудової функції, що полягає в: а) зміні трудової функції – на нижчу чи рівнозначну посаду (при цьому заробітна плата виплачується у розмірі, що відповідає тій посаді, на яку перевели службовця), а також у випадку передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування; б) зміні місця роботи – той же державний орган, де працює службовець чи інший державний орган, в тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті). Переведення державного службовця провадиться завжди за згодою службовця та без проведення конкурсу.

Переведення державного службовця може відбуватися (1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду (2) в тому самому державному ор-

гані, або в інший держорган, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), (3) за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення.

**Ключові слова:** переведення, трудова мобільність, рух кадрів, ринок праці, посада, місце роботи, державна служба.

### **Lutsenko O.Ye. Peculiarities of the legal mechanism of transfers of civil servants.**

It is proved that the optimization of the work of civil servants very often involves the movement of personnel and labour mobility. Such optimization is conditioned by the fact that the public service must be efficient, and therefore labour mobility and personnel mobility are important on this path to form the personnel of a state body that can solve complex management tasks. The procedure of transfer of civil servants is almost the most common format of labour mobility. The procedure for transferring civil servants causes a lot of practical difficulties, and therefore both theoreticians and practitioners are trying to develop the best proposals for improving the legal regulation of this procedure.

It was established that according to the current legislation on civil service, the transfer of employees is possible on the following grounds: 1) in the case of appointment to a civil service position of a person who will be directly subordinated to a close person or to whom close persons will be directly subordinated; in case of reorganization (merger, merger, division, transformation) or liquidation of a state body; 3) during the transfer or delegation of powers and functions from a state body to a local self-government body.

The author proved that the transfer of a civil servant is a change in the place of work and/or work function, which consists of: a) changing the work function to a lower or equivalent position (at the same time, the salary is paid in the amount corresponding to the position to which the transferred employee), as well as in the case of transfer or delegation of powers and functions from a state body to a local self-government body; b) change of place of work – the same state body where the employee works or another state body, including in another area (in

another settlement). The transfer of a civil servant is always carried out with the consent of the civil servant and without holding a competition.

The transfer of a civil servant may take place (1) to another equivalent or lower vacant position (2) in the same state body, or to another state body, including in another locality (in another settlement), (3) by decision of the head of the civil service or the destination subject.

**Key words:** transfer, labour mobility, personnel movement, labour market, position, place of work, public service.

**Постановка проблеми.** Оптимізація роботи державних службовців дуже часто передбачає рух персоналу та трудову мобільність. Така оптимізація обумовлюється тим, що державна служба має бути ефективною, а тому трудова мобільність, рухливість персоналу є важливими на цьому шляху, щоб сформувати персонал держоргану, який може вирішувати складні управлінські завдання.

Процедура переведення державних службовців є чи не найпоширенішим форматом трудової мобільності. Порядок переведення держслужбовців викликає чимало практичних труднощів, а тому й теоретики, й практики намагаються виробити найкращі пропозиції для удосконалення правового регулювання цієї процедури.

**Стан опрацювання.** Питання переведення працівників на іншу роботи повсякчас цікавили науковців у сфері трудового права та інших, зокрема ці аспекти досліджували: С.В. Онищук, П.В. Книш [1], С.М. Булах [2], Ю.В. Кернякевич [3], П.І. Жигалкін, П.А. Бущенко [4], Г.С. Гончарова [5], А.М. Юшко [6] та ін. Однак багато аспектів переведення саме державних службовців є недостатньо вивченими, або ж і взагалі теоретики оминали їх увагою.

Тож **метою цієї статті** є виявлення особливостей та спірних аспектів переведення державних службовців та вироблення науково-обґрунтованих пропозицій щодо їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** У теорії трудового права можна зустріти різні визначення категорії «переведення на іншу роботу». Так, П.І. Жигалкін і П.А. Бущенко під переведенням на іншу роботу розуміли будь-яку зміну умов трудового договору або зміну істотних умов праці [4, с. 163]. Н.Д. Гетьманцева під переведенням розуміє зміну трудової функції працівника та місця роботи. Тобто зміна таких умов трудового договору, як трудова функція й місце роботи, є визначальною при формулюванні дефініції переведення, причому при зміні трудової функції відбувається переведення на іншу роботу, а при зміні місця роботи – переведення до іншого місця роботи [7, с. 69]. На переконання П.Д. Пилипенка, переведенням на іншу роботу вважається зміна спеціальності, кваліфікації чи посади [8, с. 213].

Г.С. Гончарова слушно зауважувала, що при всій своїй різноманітності переведення на іншу роботу мають одну важливу рису – усунення з попередньої роботи з одночасним переходом на іншу роботу. Це означає, що працівник продовжує працювати, але або за іншою спеціальністю (посадою), або за тією ж спеціальністю, але на іншому підприємстві, розміщеному як у цій, так і в іншій місцевості [5, с. 18].

А.М. Юшко переконана, що під переведенням на іншу роботу слід розуміти таку зміну умов трудового договору:

а) зміну місця роботи (підприємства або його відокремленого підрозділу, розміщеного у певній місцевості (населеному пункті) і наділеного трудовою правосуб'єктністю, або місцевості, хоча б разом з підприємством, з яким укладений трудовий договір);

б) зміну трудової функції (доручення працівникові роботи, яка не відповідає його спеціальності, кваліфікації, посаді, обумовленій при укладенні трудового договору, або покладення на нього завдань та обов'язків, не передбачених посадовою інструкцією, хоча б і в межах тієї ж спеціальності) [6, с. 161-162].

На думку М.І. Іншина і В.Л. Костюка, переведення працівника за трудовим договором – це процедура зміни, як правило, істотних умов трудового договору у процесі його виконання. Основними рисами переведення працівника за трудовим договором учені вважають такі: 1) ініціюється роботодавцем або працівником; 2) означає зміну трудової функції (спеціальності, кваліфікації, посади) або інших істотних умов трудового договору (в тому числі сторони роботодавця); 3) проводиться шляхом унесення змін до трудового договору, як правило, на підставі наказу (розпорядження) роботодавця; 4) може мати постійний або тимчасовий характер; 5) як правило, потребує згоди працівника; 6) як правило, фіксується шляхом унесення запису до трудової книжки [9, с. 221].

Як стверджує М.І. Іншин, множина тлумачень категорії «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 [10, с. 8]. Не зовсім зрозумілою є позиція правника щодо розмежування категорій «переведення працівника» та «переведення на іншу роботу», адже переведення працівника – це ж і є переведення на іншу роботу. Та й сам науковець

потім все ж визначає переведення державних службовців як урегульовану чинним законодавством про працю та про державну службу (також статутними нормативно-правовими актами про органи публічної влади) особливу кадрову процедуру, що полягає в дорученні на постійній (або ж тимчасовій) основі за ініціативою керівника держслужбовця (чи самого держслужбовця): 1) *іншої роботи* (курсив – О.Є. Луценко), 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 [10, с. 8]. Тобто науковець спростував цим визначенням свою ж позицію щодо розмежування категорій «переведення працівника» та «переведення на іншу роботу», оскільки визначив переведення держслужбовця через доручення *іншої роботи* (курсив – О.Є. Луценко).

Варто підкреслити, що відповідно до чинного законодавства про державну службу переведення службовців можливе за таких підстав:

1) у випадку призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. Якщо у 15-денний строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади (ст. 32 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон № 889-VIII) [11];

2) у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, за рішенням суб'єкта призначення може здійснюватися без обов'язкового проведення конкурсу (ч. 5 ст. 22 Закону № 889-VIII [11]);

3) державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

а) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення;

б) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Відповідно до ч. 2 ст. 41 Закону № 889-VIII [11] переведення здійснюється лише за згодою державного службовця. Як справедливо зазначає К.Ю. Мельник, зазначена норма взагалі не передбачає випадків переведення державного службовця без його згоди. Тому будь-які переведення державних службовців повинні здійснюватися за згодою державного службовця. Форма отримання згоди державного службовця на переведення не передбачена цією статтею, а отже, може бути надана в усній або письмовій формах. Разом із тим, з огляду на значення надання згоди державного службовця на переведення, рекомендується її надання в письмовій формі [12, с. 113].

Важливою є трудо-правова гарантія, відповідно до якої не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця – вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний особою з інвалідністю. Не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин. У цьому контексті важливо зауважити, що категорії «особливо важливих особистих або сімейних обставин» є оціночними і в кожному конкретному випадку має бути належне обґрунтування цих обставин та підтвердження, а визнавати ці обставини саме особливо важливими чи ні, це вже буде на розсуд керівника державного службовця.

Акцентуємо увагу, що на разі на практиці спірним залишається питанням щодо співвідношення вимог статей 40 та 49-2 КЗпП України [13] та ст. 87 Закону № 889-VIII [11].

Виходячи із приписів ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» [11] дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом України «Про державну службу» [11]. При цьому за приписами ч. 4 ст. 40 КЗпП України [13] особливості звільнення окремих категорій працівників з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України [13], а також особливості застосування до них положень ч. 2 ст. 40, статей 42, 42-1 КЗпП України [13], частин 1–3 ст. 49-2, ст. 74 та ч. 3 ст. 121 КЗпП України [13], встановлюються законом, що регулює їхній статус.

Отже, пріоритетними є норми спеціального законодавства, а трудове законодавство підлягає

застосуванню у випадках, якщо нормами спеціального законодавства не врегульовано спірні правовідносини, або коли про це йдеться у спеціальному законі.

Наразі усталилася судова практика застосування приписів КЗпП України [13] у разі неврегульованості нормами спеціального законодавства правовідносин щодо яких виник спір. Відповідна правова позиція викладена, приміром, у постанові Верховного Суду України від 17 лютого 2015 року у справі № 21-8а15 [14].

Варто зауважити, що зміст положень ст. 87 Закону № 889-VIII [11] свідчить про відсутність будь-якого правового регулювання правовідносин, пов'язаних зі звільненням державних службовців у випадку реорганізації або ліквідації державного органу. При цьому виключення зі ст. 87 Закону №889-VIII [11] бланкетної (відсилочної) норми щодо застосування законодавства про працю при визначенні процедури вивільнення державних службовців на підставі пунктів 1 і 1<sup>1</sup> ч. 1 цієї статті не свідчить про заборону його застосування, враховуючи приписи ч. 3 ст. 5 Закону № 889-VIII [11] та неврегульованість цим Законом відповідних правовідносин. Водночас приписи ч. 4 ст. 40 КЗпП України [13] вказують лише на можливість врегулювання спеціальним законом особливостей застосування порядку звільнення окремих категорій працівників з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 зазначеної статті.

Переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування, але у в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

У цьому контексті варто зауважити, що застереження «в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади» може бути не завжди коректно визначене, бо ускладнюється ситуація тим, що для посадових осіб місцевого самоврядування затверджені Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування від 07 листопада 2019 р. № 207 [15], а ось Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [16] втратив чинність ще у 2017 році [17], а на його зміну нового ще не прийнято, тож на практиці варто буде керуватися посадовими інструкціями та положеннями про розподіл функціональних обов'язків (якщо є такий локальний акт в держоргані, органі місцевого самоврядування). Окрім того, таке формулювання «в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним

вимогам до відповідної посади» ніби натягає на те, що трудова функція не змінитися, адже її складовими є професія, спеціальність, кваліфікація та посада. Але все рівно, коли йдеться про делегування якихось додаткових функцій, у будь-якому випадку відбудеться розширення посадових обов'язків та прав службовця, зміна посади, а це завжди зміна трудової функції. А відповідно має бути теж дотримана процедура переведення щодо попередження, щодо згоди службовця тощо.

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що переведення державного службовця – це зміна місця роботи та/або трудової функції, що полягає в:

а) зміні трудової функції – на нижчу чи рівнозначну посаду (при цьому заробітна плата виплачується у розмірі, що відповідає тій посаді, на яку перевели службовця), а також у випадку передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування;

б) зміні місця роботи – той же державний орган, де працює службовець чи інший державний орган, в тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті). Переведення державного службовця провадиться завжди за згодою службовця та без проведення конкурсу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Оницьук С.В., Книш П.В. Правові аспекти переведення державних службовців. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-193-204](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-193-204). URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/298/426> (дата звернення 06.01.2023)/
2. 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.
3. Кернякевич Ю.В. Правове регулювання переведення працівників на іншу роботу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2012. 167 с.
4. Жигалкин П.И., Бущенко П.А. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о переводах на другую работу. *Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства*: краткие тезисы докладов и науч. сообщений республ. конф. (г. Харьков, 21–23 ноября 1978 г.) / редкол.: М.И. Бажанов, М.И. Бару, В.М. Горшенев и др. Харьков: Харьков. юрид. ин-т, 1978. С. 162–165.
5. Гончарова Г.С. Переводы и перемещения в судебной практике. Харьков: «Вища школа», 1982. 168 с.

6. Юшко А.М. Переведення на іншу роботу: дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2002. 189 с.
7. Гетьманцева Н. Новація умов трудового договору. *Юридична Україна*. 2007. № 3. С. 64–70.
8. Пилипенко П.Д., Бурак В.Я., Козак В.Я. Трудове право України: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2003. 536 с.
9. Іншина М.І., Костюка В.Л., Мельника В.П. Трудове право України: підручник. Київ: Центр учб. літ., 2016. 472 с.
10. Іншин М.І. Поняття та мета переведення державних службовців. *Соціальне право*. № 3/2021. DOI: 10.32751/2617-5967-2021-03-01 URL: <https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/7681345b-a997-4d6b-bb0d-3f29b5a8cc12/content> (дата звернення 06.01.2023).
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
12. Мельник К.Ю. Окремі проблеми правового регулювання переведень державних службовців. *Безпека людини в умовах глобалізації: сучасні правові парадигми*: матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 лют. 2017 р.): у 2 т. / Нац. авіаційний ун-т. Київ, 2017. Т. 2. С. 111–114.
13. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Дод. до № 50.
14. Постанова Верховного Суду України від 17.02.2015 у справі № 21-8a15. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/42946756> (дата звернення 06.01.2023).
15. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 07.11.2019 № 203-19 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text> (дата звернення 06.01.2023).
16. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: наказ НАДС від 13.09.2011 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11#Text> (дата звернення 06.01.2023).
17. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11: наказ НАДС від 11.07.2017 № 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0147859-17#n5> (дата звернення 06.01.2023).