

УДК 35.07:349.2

І.В. КУДРЯВЦЕВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ЯК СУБ'ЄКТИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ЇХ ЧЛЕНСТВО У ПРОФСПІЛКАХ

Ключові слова: державні службовці, трудове право, профспілки

Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату визначається Законом України «Про державну службу». Аналіз положень цього Закону дозволяє зробити висновок, що він має пряме відношення тільки до державних службовців органів виконавчої влади. Але при цьому не можна стверджувати, що інші державні службовці знаходяться поза межами дії цього Закону. Визначальна роль державних службовців у структурі правовідносин у трудовому праві актуалізує проблему наукового дослідження їх діяльності та участі у профспілках.

Аналізуючи сучасні дослідження членства державних службовців у діяльності деяких структурних об'єднань, відмітимо, що в наукових працях С.Д. Дубенка, І.О. Снігірьова, Н.Б. Болотіної, С.М. Прилипка В.В. Жернакова О.М. Ярошенка та ряду інших основна увага, як правило, приділяється висвітленню особливостей правового статусу державних службовців, їх правам та обов'язкам. Однак питання участі державних службовців як суб'єктів трудового права у профспілках майже не розглядається, що і становить актуальність цієї статті. Тому метою статті є аналіз сучасних правових позицій щодо поняття «державні службовці як суб'єкти трудового права», розгляд особливостей їх членства у профспілках.

Державна служба в Україні визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій

держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [1]. З цього визначення можна виділити основні відмінності праці державних службовців від працівників інших підприємств, установ і організацій. По-перше, спрямованість діяльності на виконання завдань і функцій держави; по-друге, оплата праці за рахунок державних коштів; по-третє, зайняття відповідної посади - визначеної структурою і штатним розписом первинної структурної одиниці державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Ці особливості обумовлюють специфіку реалізації права на працю: встановлення додаткових вимог при прийнятті на державну службу стосовно стану здоров'я, ділових, особистих і моральних якостей кандидатів, віку, освітнього рівня та інших вад; певного ряду обмежень і заборон, пов'язаних із проходженням державної служби. Все це спричиняє погіршення становища державних службовців порівняно з працівниками інших видів діяльності. Тому поряд з цими обмеженнями і заборонами встановлюються додаткові пільги і гарантії, покликані відновити баланс у правовому становищі працівників різних сфер реалізації права на працю.

Особливості правового статусу державного службовця зумовлюють певні специфічні правила здійснення трудової діяльності. Але дуальність правового становища державних службовців і розповсюдження на них дії норм трудового права неодноразово обговорювалася і була доведена багатьма науковцями [2, с.63; 3, с.24]. В науковій літературі існує думка, що за службовцями державних органів, не говорячи вже про службовців державних підприємств, наукових і соціально-культурних установ, одностайно повинні бути збережені трудові права, що мають безпосереднє відношення до прав людини [4, с.56–57].

Право на об'єднання віднесене до основних прав людини і громадянина, закріплених і

гарантованих Конституцією України. Свобода об'єднання, що включає можливість ініціювати об'єднання, стати членом існуючого, не бути членом жодного об'єднання громадян є невід'ємним правом людини. Для працівників будь-яких підприємств, установ і організацій це право втілюється у свободі створення і діяльності профспілок. Як зазначає І.Я. Кисельов, право на об'єднання у профспілки є одним із найважливіших у цивілізованому суспільстві, а його реалізація – це показник існування в ньому демократії [5, с.59]. У випадку здійснення трудової діяльності державними службовцями, держава виступає в якості роботодавця. З цього приводу слушною є думка російського науковця Є.Б. Хохлова, що, оскільки завдяки праці державних службовців вона виконує свої функції, то як роботодавець у цій сфері держава діє не як приватна юридична особа, а як організація публічної влади, що визначає умови використання праці у позадоговірному (за загальним правилом – нормативному) порядку [6, с.400]. Стаття 21 Кодексу законів про працю України чітко визначає, що підставою виникнення трудових відносин є лише трудовий договір (контракт), шляхом укладення якого на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці [7]. Отже, виникнення трудових прав відносин у «позадоговірному» порядку відповідно до норм чинного законодавства неможливе.

Але норми національного законодавства є лише частиною норм, за допомогою яких відбувається регулювання права на свободу об'єднання, встановлення гарантій його здійснення та захисту. Базові загальні правила щодо цього встановлені на міжнародному рівні у Загальній й декларації права людини, Міжнародному біллі про права людини, актах Міжнародної організації праці, регіональних угодах – Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (ст.11), Євро-

пейській соціальній хартії (переглянутій) (ст.5), Хартії Співтовариства про основні соціальні права трудящих (ст.11–14).

Частиною 3 ст.23 Загальної декларації прав людини закріплено право кожної людини створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права закріплює право кожної людини на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до таких для захисту своїх інтересів (ч.1 ст.22). Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р.) визначено, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити, в тому числі, «право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати до них на свій вибір при єдиній умові додержання правил відповідної організації» [8]. А от положеннями ч.1 п.5 Європейської соціальної хартії [9] визначено, що всі працівники та роботодавці мають право на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Важливою є зміна принципового ставлення до визначення загального кола суб'єктів, що мають право на об'єднання. Якщо у Пакті бачимо закріплення його поряд з вказівкою на встановлені обмеження стосовно певних категорій працівників, то у Європейській соціальній хартії мова іде вже про неможливість обмеження національним законодавством права на свободу об'єднання. При цьому, стосовно державних службовців визначається правило поширення встановлених гарантій щодо свободи об'єднання в обсягу, визначеному законодавством кожної конкретної країни.

Таким чином, право державних службовців на об'єднання для представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та

інтересів у профспілки відноситься до переліку загальних трудових прав і обов'язків, якими користуються державні службовці як працівники держави і його реалізація державними службовцями, має бути гарантована державою в обсягу, який гарантує іншим особам захист їх прав і свобод, стан забезпечення державної безпеки і громадського порядку. Але це право не закріплено у переліку основних прав державного службовця, який міститься у ст.11 Закону України «Про державну службу», хоча питання щодо умов і оплати праці державних службовців визначаються саме у цій статті. Тобто, в ній визначаються основні службово-трудова права державного службовця-працівника певного державного органу.

Право на участь у профспілках є однією з основних організаційних умов втілення соціально-правового захисту державних службовців, досягнення такого стану, коли закріплені де-юре пільги і переваги стають гарантіями де-факто. Кожен державний службовець повинен мати можливість бути членом профспілки, основним завданням створення і діяльності якої є представлення і захист інтересів своїх членів у різних формах визначених законодавством. Можливість отримати консультацію, інформацію, практичну допомогу або іншим чином сприяння вирішенню службово-трудова і соціальних проблем державного службовця є запорукою підвищення ефективності і продуктивності роботи всієї служби за рахунок збереження кадрового потенціалу, поліпшення умов праці та інших позитивних явищ, впровадження і реалізація яких для профспілок визначають основну спрямованість діяльності.

Таким чином, необхідно включити право на об'єднання для охорони своїх професійних, службово-трудова, соціально-економічних прав та інтересів у профспілки до переліку основних службово-трудова прав державних службовців, закріпленому у ст.11 Закону України «Про державну службу». Та-

ке положення буде означати можливість державного службовця як стати членом існуючої, так ініціювати створення нової профспілкової організації. При цьому обмеження або заборони щодо реалізації такого права можуть визначатися у спеціальних законах, які визначають особливості правового становища державних службовців окремих систем державних органів (прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших).

Аналіз чинного національного законодавства дозволяє виділити три існуючі шляхи врегулювання питання діяльності профспілок на державній службі: 1) хоча закріплення права на об'єднання у профспілки відсутнє у Законі України «Про державну службу», створення і діяльність профспілок на державній службі не заборонена; 2) пряма вказівка на можливість діяльності профспілок; 3) пряма вказівка на заборону діяльності профспілок у певних державних органах (суддя не може належати до політичних партій та профспілок).

Виникнення цього обмеження пов'язано з необхідністю забезпечення ефективного функціонування державної служби, неупередженості і об'єктивності державних службовців у вирішенні службових питань, їх незалежності, відсутності будь-якого впливу. Аналіз встановлених законодавством обмежень, пов'язаних із проходженням служби державними службовцями дозволяє виділити серед них принцип політичного нейтралітету, заборону зовнішнього сумісництва і участі в різних формах у здійсненні підприємницької діяльності, участі у страйках або їх організації, які пов'язані з обмеженням реалізації державними службовцями права на створення або участь у профспілкових організаціях, що мають статус юридичних осіб. Дослідження взаємозв'язків і взаємовпливу перелічених обмежень і діяльності профспілок дозволить зробити висновок про доцільність включення права на об'єднання у профспілки до переліку цих об-

межень, а також визначити можливість впливу на державного службовця через профспілку, обмежуючи його незалежність і впливаючи на його об'єктивність у прийнятті рішень.

Важливо зазначити, що для визначення служби у державних органах (тобто органах, котрі наділяються державно-владними повноваженнями) і слід, на думку авторів, використовувати поняття «державна служба» у власному розумінні, яка включає 1) службу в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність; 2) друга сфера державної служби передбачає службу в інших (тобто, за винятком органів виконавчої влади) державних органах (суд, прокуратура і т. ін.) окрім їх апарату, а також у деяких органах виконавчої влади, повноваженням котрих є притаманною суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежної охорони, податкові, природоохоронні, митні тощо). Таку службу слід вважати спеціалізованою (включаючи і мілітаризовану) державною службою. Іншими словами, важливою умовою ефективності законодавчих змін у цій сфері є врегулювання кожного із цих видів окремими законами із відповідними назвами, що відбивають характер спеціалізованої служби [10, с.53–54].

Таке бачення видів державної служби дозволяє закріпити загальні правила для всіх державних службовців і конкретизувати окремі положення у спеціалізованих нормативно-правових актах, якщо в цьому є потреба у зв'язку з спеціалізацією певного виду або конкретного різновиду служби.

Законодавче визначення права на об'єднання у профспілки серед службово-трудова прав державних службовців, конкретизація питань створення і діяльності профспілок на державній службі сприятимуть не тільки ефективності соціально-правового захисту, а й

відповідно позначатися на посиленні активності існуючих і стимулюватимуть створення нових профспілок. За сучасних умов, не зважаючи на бажання працівників, «далеко не кожне керівництво згодне на появу таких підрозділів. Досить часто ситуація складається несприятливо. Інколи виниклий конфлікт досягає апогею, який виявляється у звільненні робітників-активістів... Розбіжності та конфлікти між роботодавцями і найманими працівниками вже давно стали закономірністю, – відмічає В. Дзюба [11, с.22]. С.Д. Порошук стосовно органів внутрішніх справ наголошує, що перешкодою для створення таких структур (профспілок) є відсутність нормативно-юридичного акта, який конкретизував би законодавчі положення, установлені процедури їх реалізації. Певною мірою не сприяє рішенню цієї проблеми позиція керівників органів внутрішніх справ, які не зацікавлені у створенні органу, який за самим своїм призначенням буде здійснювати контроль за правомірністю їх рішень з різних кадрових питань і питань матеріально-побутового влаштування співробітників цих органів [12, с.94].

Не зважаючи на існуючі юридичні і практичні перешкоди профспілки державних службовців в Україні діють. Прикладом, Професійна спілка працівників державних установ України (за статусом Всеукраїнська галузева профспілка), створена у 1931 році станом на 01.12.2005 р. налічує 524864 членів профспілки, або 93 % від кількості працюючих, та біля 10 тисяч студентів учбових закладів. В структурі профспілки: 15428 первинних профорганізацій, 482 районних, 107 міських, Кримський республіканський, 24 обласних, Київський міський комітети. Діяльність цієї профспілки спрямована на посилення захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів трудящих, формування принципів єдності, взаємодопомоги і солідарності, налагодження чіткої взаємодії усіх організаційних ланок, активізації роботи по створенню нових профспілкових організацій, мотивації профч-

ленства на діючих підприємствах, в організаціях і установах. У зв'язку з проведенням в країні адміністративної реформи і змінами в структурі центральних органів виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування забезпечено контроль за дотриманням соціально-економічних прав і гарантій працівників, встановлених чинним законодавством. Для поступового підвищення рівня соціальних гарантій з питань оплати праці, зайнятості, безпеки праці використовується система угод і колективних договорів. Активне опанування механізму соціального партнерства сприяло налагодженню співпраці Профспілки з керівниками міністерств (відомств), органів державного управління на рівноправних партнерських засадах [10].

Враховуючи вищевикладене, слід погодитись з тим, що наявність спеціальних норм не виключає врегулювання в інших питаннях правового положення державних службовців нормативно-правовими актами загальної дії, що означає визначення основних принципів, норм поведінки, прав і обов'язків та інших питань однаково для всіх державних службовців.

На основі викладеного матеріалу можна зробити висновок, що не зважаючи на законодавче закріплення ряду соціально-правових гарантій для державних службовців, поперше, основна їх частина залишається існуючою виключно теоретично, по-друге, сучасні тенденції розвитку державної служби характеризуються зменшенням кількості і обсягу цих гарантій. Відсутність або недосконалість механізмів реалізації захисту соціальних, службово-трудова професійних прав та інтересів працівників цього сектору тягне низку проблем, вирішення яких базується на визнанні за державними службовцями основних трудових гарантій, серед яких право об'єднання у профспілки для захисту своїх професійних інтересів. Система соціально-правового захисту включає не тільки визначення і законодавче закріплення гарантій, а й діяльність уповноважених органів держави,

місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів, що мають на меті або одним з напрямків діяльності втілення проголошених пільг і переваг. Право на участь у профспілках є однією з основних організаційних умов втілення соціально-правового захисту державних службовців, досягнення такого стану, коли закріплені де-юре пільги і переваги стають гарантіями де-факто.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Воловик В. Про трудовий статус державних службовців / В. Воловик // Право України. – 1997. – № 1. – С. 61–65.
3. Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений / С. Поляков // Российская юстиция. – 1998. – № 12. – С. 23–25.
4. Иванов С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 53–61.
5. Киселев И. Я. Трудовое право в условиях рыночной экономики: опыт стран. Запада / И. Я. Киселев. – М. : ИНИОН, 1992. – 90 с.
6. Курс российского трудового права : в 3 т. Т. 1. Общая часть / под. ред. Е. П. Хохлова. – СПб. : СПИТМИО, 1996. – 582 с.
7. Кодекс законів про працю України з постановними матеріалами / відп. ред. О. П. Товстенко. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 1024 с.
8. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах // Международное публичное право. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – Т. 1. – С. 467–470.
9. Європейська соціальна хартія // ВВР України. – 2007. – № 51.
10. Профспілка співробітників державних установ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/ukr-trade-unions/4427c842f3602>.

11. Дзюба В. Профспілки «білих комірців»: бути чи не бути? / В. Дзюба // Бюлетень національної служби посередництва і примирення. – 2008. – № 3. – С. 22–24.

12. Порошук С. Д. Загальні основи теорії соціально – правового захисту співробітників міліції : монографія / С. Д. Порошук. – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. – 134 с.

Кудрявцев І. В. Державні службовці як суб'єкти трудового права та їх членство у профспілках / І. В. Кудрявцев // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 472–477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kivcup.pdf>

Розглянуті питання участі державних службовців як суб'єктів трудового права у профспілках, виконано аналіз сучасних правових позицій щодо поняття «державні службовці як суб'єкти трудового права» та особливостей їх членства у профспілках.

Кудрявцев И.В. Государственные служащие как субъекты трудового права и их членство в профсоюзах

Рассмотрены вопросы участия государственных служащих как субъектов трудового права в профсоюзах, выполнен анализ современных правовых позиций относительно понятия «государственные служащие как субъекты трудового права» и особенностей их членства в профсоюзах.

Kudryavtsev I.V. Civil Servants as Subjects of the Labor Law and their Membership in Trade Unions

Questions of participation of civil servants as subjects of the labor right in trade unions are considered, the analysis of modern legal positions concerning concept «civil servants as subjects of the labor right» and features of their membership in trade unions is made.