

УДК 35.075.3(477)

**Володимир Павліченко,***старший оперуповноважений головного оперативного відділу  
ДПУ у Київському районі міста Харкова ГУ ДФС у Харківській області*

## ОПТИМІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ ГАРМОНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ІЗ МІЖНАРОДНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

*У статті визначено поняття «оптимізація законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством». Сформульовано напрями оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством та наведено механізм їх реалізації.*

**Ключові слова:** законодавча техніка, оптимізація законодавчої техніки, гармонізація, нормативно-правове забезпечення праці державних службовців, оптимізація законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення.

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження обраної теми обумовлюється відсутністю системних національних механізмів оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством. Вирішенню цих проблемних питань сприятимуть детальне вивчення й аналіз міжнародно-правового регулювання нормативно-правового забезпечення праці державних службовців, поступова адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних, у тому числі європейських, стандартів здійснення нормативно-правового забезпечення праці державних службовців, а згодом і повноцінна імплементація норм міжнародних документів у цій сфері.

Необхідність визначення напрямів оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством, що приведе до підвищення якості надання адміністративних та управлінських послуг і рівня добробуту населення України, обґрунтовує актуальність і важливість публікації.

**Стан дослідження.** Проблематиці визначення напрямів оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством

більшою чи меншою мірою приділяли увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, О.В. Валецька, С.О. Грибань, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, С.О. Кохан, О.Ю. Оболенський, В.М. Павліченко, П.Д. Пилипенко, О.М. Петрос, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.Д. Стратієнко, І.Є. Чорнобиль, О.М. Ярошенко та інші.

**Метою** статті є визначення шляхів оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством.

**Виклад основного матеріалу.** Під оптимізацією законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством варто розуміти процес, під час якого показник якості праці державних службовців за мінімального значення забезпечує досягнення найвищих результатів діяльності державних органів, у яких вони працюють, в умовах адаптації цілого масиву національних законів і підзаконних нормативно-правових актів у сфері службово-трудових відносин до міжнародних стандартів нормативно-правового регулювання праці такої категорії працівників. Таке визначення найбільш лаконічно й до-

ступно окреслює дійсну сутність досліджуваного явища.

Із цього приводу варто також наголосити на необхідності звернення до міжнародних стандартів. Норми-стандарти, закріплені в офіційних документах міжнародних організацій, зокрема Міжнародної організації праці (далі – МОП), є дієвими засобами забезпечення ефективності міжнародних інтеграційних процесів. Однак саме по собі закріплення в міжнародних актах певних вимог до здійснення нормативно-правового регулювання праці державних управлінь не може стати причиною якісних змін у національному законодавстві. Для цього необхідно провести колосальну роботу щодо їх дослідження та вивчення питання їх імплементації в національну правову систему.

Проаналізувавши й систематизувавши нечисленні позиції правників-теоретиків, що містяться в науковій юридичній літературі, а також низку міжнародних норм-стандартів, ми виокремили такі основні підходи до оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців до міжнародного законодавства: чітке закріплення й реальну практичну реалізацію повноважень виборного органу первинної профспілкової організації, який діє в державному органі, та законодавче закріплення й реальну реалізацію права державних службовців на страйк.

Розглянемо **чітке закріплення й реальну практичну реалізацію повноважень виборного органу первинної профспілкової організації, який діє в державному органі**. Необхідно зазначити, що питання діяльності профспілкових організацій у державних органах від часу здобуття Україною незалежності неодноразово замовчувалось і залишалось поза увагою українського законодавця, незважаючи на існування позитивних практик сусідніх європейських країн. Однак із цього приводу варто зауважити, що й міжнародна спільнота пройшла нелегкий і довгий шлях до нормативного закріплення права профспілкових організацій державних службовців.

Так, ще в 1948 р. Конвенція МОП № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію» закріпила можливість організацій працівників державного управління поряд з організаціями працівників приватного сектора використовувати ефективні засоби захисту професійних інтересів їх членів. Однак з огляду на норму ст. 9 цієї конвенції, згідно з якою країнам дозволялося самостійно визначати, якою мірою передбачені в ній гарантії застосовуватимуться до працівників галузі

державного управління, насамперед збройних сил і поліції, ця категорія працівників у різних країнах все-таки не могла практично реалізувати своє право на свободу асоціації й захист права на організацію [1].

Серед причин такої ситуації О.М. Петрос називає існування на той час переконання, що державні службовці пов'язані з владою держави, а тому не можуть бути прирівняні в правах із працівниками приватного сектора. Головним призначенням державних службовців є підтримка верховенства закону й реалізації державної політики, а отже, вони мусять мати високі ціннісні стандарти та єдине покликання – працювати на загальний інтерес [2].

Необгрунтоване припущення, що державні службовці – працівники системи державного управління наділяються особливим статусом та обов'язками, що за свою суттю й функціональним призначенням є несумісними із членством у професійних організаціях, стали причиною появи подібних обмежень. Окрім цього, негативним фактором для запровадження добровільних соціально-правових організацій державних службовців слугувала ситуація зростання чисельності чиновників, множення державних структур, що в підсумку спричинило суттєве збільшення витрат на управління. Це все в сукупності стало підставою для багаторічної дискримінації державних службовців – працівників держави в праві на асоціацію. Фактично упродовж тривалого часу вони були позбавлені належного захисту у сфері соціально-трудових відносин.

Потреба в ефективному врегулюванні проблемних аспектів реалізації прав державних службовців у сфері праці, необхідність створення умов для ефективних трудових відносин між державними органами й організаціями працівників таких органів стали основною причиною прийняття МОП спеціальних стандартів соціального діалогу в галузі державного управління. Так, 7 червня 1978 р. Генеральна конференція МОП прийняла Конвенцію № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» [3] та Рекомендацію № 159 «Про процедури визначення умов зайнятості на державній службі» [4]. Ці два нормативні акти становлять ядро міжнародно-правового регулювання проблематики участі державних службовців у соціальному діалозі через залучення власних соціально-правових організацій, діяльність яких спрямовується на захист трудових прав державних службовців.

Конвенція № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов

зайнятості на державній службі», яка містить прогресивні положення щодо встановлення захисту інтересів державних службовців і розвитку соціального діалогу в галузі державного управління, набрала чинності для України лише у 1981 р. А наприкінці 2015 р. положення, які стосуються захисту права на організацію державних службовців, що включає також процедури участі представників державних службовців у визначенні умов зайнятості, переговорів між сторонами та процедури врегулювання спорів, громадянських і політичних прав державних службовців, були враховані українським законодавцем у новому Законі України «Про державну службу» [5]. У чинному сьогодні Законі України «Про державну службу» [6] від 1993 р. за державними службовцями навіть не закріплюється право на участь у профспілкових організаціях. Головним досягненням цього документа є закріплення права працівників сфери державної служби на організацію (профспілку) та встановлення переліку, хоч і не систематизованого, повноважень такої організації державних службовців.

Профспілки, беручи участь у захисті прав на державну службу, будучи в складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби та конкурсної комісії, беручи участь у затвердженні правил внутрішнього службового розпорядку та виконуючи інші, не завжди соціально суттєві, функції, не наділяються головною якістю, яка має бути їм притаманною з огляду на сферу їх існування – незалежністю організацій державних службовців від державних органів влади. Таке положення не закріплено в новому Законі України «Про державну службу» [5], хоча існує в прийнятій Конвенції № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» [3].

Аналіз законодавчих положень нового нормативного документа, який встановлює правові основи діяльності державної служби в Україні та закріплює головні засади трудової діяльності державних службовців, дає підстави стверджувати про недостатнє залучення профспілок у трудову сферу державних службовців. Так, виборний орган первинної профспілкової організації не бере участь, навіть номінальну, у таких процедурах:

- 1) звільнення державних службовців;
- 2) регулювання зміни істотних умов служби;
- 3) відкликання із щорічної основної й додаткової оплачуваної відпусток тощо.

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне доповнити ч. 1 ст. 43 Закону України «Про

державну службу» [5] положенням такого змісту: «У разі зміни істотних умов служби суб'єктом призначення видається відповідний акт, узгоджений із відповідною організацією профспілки».

Частину 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» [5] варто доповнити положенням такого змісту: «Звільнення з посади державної служби на підставі наведених норм допускається за попередньою згодою первинної профспілкової організації, членом якої є державний службовець».

Частину 1 ст. 60 Закону України «Про державну службу» [5] необхідно викласти в такій редакції: «Державні службовці за їх згодою можуть бути відкликані із щорічної основної й додаткової оплачуваної відпусток за рішенням суб'єкта призначення, погодженого з відповідною організацією профспілки».

Залучення організацій державних службовців у такі важливі сфери трудової діяльності є надзвичайно важливим. Саме тому змістовне оновлення й нормативне закріплення переліку повноважень організацій державних службовців у спеціальному законодавчому акті, що регулює особливості здійснення державної служби, є не лише вимогою часу, перевіреною практикою міжнародної спільноти, а й сучасним напрямом оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із міжнародним законодавством.

Далі проаналізуємо **законодавче закріплення та реальну реалізацію права державних службовців на страйк**.

Поряд із питанням про умови забезпечення права на свободу асоціації окреме питання у сфері оптимізації законодавчої техніки гармонізації національного нормативно-правового регулювання праці державних службовців посідає право персоналу сфери державного управління на страйк – одне з найбільш спірних питань у сфері регулювання праці державних службовців.

Хоча жодна конвенція чи рекомендація МОП не містить прямої дозвіл на визнання права на страйк, МОП усе-таки неодноразово наголошувала на важливості визнання права на страйк у країнах – членах МОП як основного права працівників та їх організацій. За визначенням Комітету експертів МОП, страйк як форма діяльності організацій працівників являє собою колективне право, здійснюване, коли йдеться про працівників, групу осіб, які прийняли рішення не працювати, щоб їх вимоги були задоволені [7, с. 65].

Варто також зауважити, що Міжнародна конференція праці в двох своїх резолюціях,

які визначають основні принципи політики МОП, наголосила на важливості визнання права на страйк у країнах – членах МОП. У Резолюції про скасування антипрофспілкового законодавства в країнах – членах МОП (1957 р.) МОП закликала держави ухвалити закони, які забезпечуватимуть ефективну й безперешкодну реалізацію працівниками профспілкових прав, у тому числі права на страйк. Резолюція МОП про права профспілок та їх зв'язки з громадянськими свободами (1970 р.) запропонувала адміністративній раді доручити Генеральному секретарю вжити заходів, щоб «розглянути можливість подальших дій для забезпечення повного й загального дотримання прав профспілок у найширшому сенсі» з особливим ухилом на «право на страйк». За оцінками Комітету зі свободи об'єднань МОП, страйк є важливим правом та одним із головних засобів, за допомогою якого працівники та їхні об'єднання на законних підставах просувають і захищають свої економічні й соціальні інтереси [8].

Таким чином, право на страйк, у тому числі й державних управлінців, визнається в міжнародних актах. Це зумовлено тим, що такі явища, як конфлікти, припинення роботи, зниження темпів роботи чи інші форми страйкової боротьби, поширені як у державному, так і в приватному секторах. Однак цивілізовані країни – учасниці МОП не пішли шляхом повної заборони й невизнання права на страйк за такою особливою категорією працівників, як державні службовці, а обмежили його реалізацію.

Однак в Україні, зокрема в чинному сьогодні Законі України «Про державну службу», встановлено пряму заборону участі державних службовців у страйках [6], оскільки така діяльність, на думку українського законодавця, перешкоджатиме нормальному функціонуванню державного органу, а отже, негативно впливатиме на міцність державної дисципліни, забезпечення гармонії суспільних та економічних відносин. Не змінилася ситуація щодо можливості організації й участі державних службовців у страйку також у новому Законі України «Про державну службу» [5]. Більше того, в Україні, крім вказаного акта, діє близько 20 законів, якими забороняється проведення страйків (наприклад, Закон України «Про автомобільний транспорт» [9], Закон України «Про електроенергетику» [10] тощо).

Очевидно, що положення цих актів суперечать як нормам Конституції України, так і вимогам міжнародної трудової спільноти. Так, у ст. 44 Конституції України закріплюється право кожного, хто працює, на страйк для захисту своїх економічних і соціальних

інтересів [11]. Перебування осіб на державній службі та виконання ними особливих службово-трудова функцій не має обмежувати їх у конституційних правах і свободах.

Варто наголосити також на тому факті, що згідно з п. 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії (переглянутої) ETS № 163, яку було ратифіковано Україною 21 грудня 2006 р., державні службовці можуть користуватись правом на страйк [12]. Таким чином, законодавче закріплення права всіх державних службовців на страйк сприятиме узгодженню українського трудового законодавства у сфері права на страйк із міжнародними стандартами.

У зв'язку із цим ч. 5 ст. 10 Закону України «Про державну службу» [5] варто викласти в такій редакції: *«Державний службовець має право організувати та брати участь у страйках відповідно до положень Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [13].*

#### Висновки

В обґрунтування важливості й необхідності закріплення права на страйк за державними службовцями необхідно додати, що з огляду на незадовільний стан забезпечення праці державних службовців, що пов'язується як із відсутністю належного правового регламентування, так і з матеріальною повною заборони й невизнання права на страйк за такою особливою категорією працівників, як державні службовці, оголошення та проведення страйку видається чи не єдиним і найбільш дієвим способом привернення уваги вищих посадових осіб держави й громадськості до проблем державної служби, а також вирішення цих проблем. Залежність службовців від держави в аспекті отримання заробітної плати за рахунок бюджетних коштів не має розглядатись як перешкода або стримуючий фактор для проведення ними страйку в разі порушення їхніх конституційних прав і свобод державою в особі керівників органів. Тому теза про те, що державний службовець є обмеженим у вимогах до держави, оскільки сам уособлює державу, є односторонньо дискримінаційною, а тому не може більше використовуватись українським законодавцем для обґрунтування заборони закріплення права державних службовців на страйк.

#### Список використаних джерел

1. Про свободу асоціації та захист права на організацію : Конвенція Міжнародної організації праці від 9 липня 1948 р. № 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_125](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_125).

2. Петроє О.М. Міжнародно-правові стандарти соціального діалогу в органах державного управління / О.М. Петроє // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_16).

3. Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі : Конвенція Міжнародної організації праці від 27 червня 1978 р. № 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_187](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_187).

4. Про процедури визначення умов зайнятості на державній службі : Рекомендація Міжнародної організації праці від 27 червня 1978 р. № 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=993\\_272](http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=993_272).

5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

6. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

7. Свобода об'єднання і колективні переговори: общий обзор по Конвенциям МОТ № 87 «О свободе ассоциации», № 98 «О праве на ор-

ганизацию и на ведение коллективных переговоров», № 154 «О содействии коллективным переговорам». – Женева : Международное бюро труда, 1995. – 166 с.

8. Обзор зарубежного законодательства о забастовках и локаутах // Офіційний сайт Трудового арбітражного суду з вирішення колективних трудових спорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.trudsud.ru/ru/docs/publications/5/>.

9. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.

10. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (спеціальний випуск). – Ст. 2598.

12. Європейська соціальна хартія (переглянута) : міжнародний документ від 3 травня 1996 р. ETS № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 1.

13. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

*В статтє определено понятие «оптимизация законодательной техники гармонизации национального нормативно-правового обеспечения работы государственных служащих с международным законодательством». Сформулированы направления оптимизации законодательной техники гармонизации национального нормативно-правового обеспечения работы государственных служащих с международным законодательством и приведен механизм их реализации.*

**Ключевые слова:** законодательная техника, оптимизация законодательной техники, гармонизация нормативно-правового обеспечения работы государственных служащих, оптимизация законодательной техники гармонизации национального нормативно-правового обеспечения.

*The article defines the concept of “optimization of the legislative technique of harmonization of national regulatory framework of the work of public servants with international law”. Formulated direction optimization legislative technique of harmonization of national regulatory framework of the work of public servants with the international law and is a mechanism for their implementation*

**Key words:** legal advice, optimization of legislative technique, harmonize the regulatory framework of the work of civil servants, optimization of the legislative technique of harmonization of national regulatory support.

