

Черткова Ю. В.

ПУБЛІЧНІ І ПРИВАТНІ СКЛАДОВІ В ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проблема, яка у цій статті ставиться та спроба намітити шляхи вирішення якої тут здійснюється, є вкрай актуальною. Україна опинилась у стані бідності з усіма негативними її наслідками виключно з причин дезорганізованості суспільства. Оскільки вирішення завдання створення оптимальної моделі організації суспільства покладається на державний апарат та його працівників - державних службовців, то дезорганізація суспільства має бути визнана наслідком неякісної праці даної категорії працівників.

Особливо чітко це констатується соціологічною наукою. Прогрес суспільства в сучасних умовах досягається за рахунок його інтеграції, яка є результатом самоорганізації суспільства. Соціальне управління при цьому має бути лише елементом самоорганізації суспільства, який повністю підпорядковується інтересам суспільства. Система соціального управління створює механізм стимулювання і примусу. Якщо цей механізм інституційно визначається і оформлюється, технічно стає можливою інтеграція індивіда в суспільство. На масовому рівні у такий спосіб інтегрується суспільство в цілому. Такий механізм функціонує через державний устрій, який і є найважливішим інститутом соціального управління, що забезпечує інтеграцію суспільства в цілому. У зв'язку із цим ефективність діяльності державного апарату може оцінюватися з погляду його здатності забезпечити інтеграцію суспільства в цілому.

Державна влада задає суспільству цілі, що забезпечують збереження суспільства як цілісності, і визначає способи, можливі для досягнення цих цілей. За допомогою механізму стимулювання і примусу вона інституційно нормує соціальні дії. Вона акумулює соціальну енергію й спрямовує її на реалізацію загальних цілей суспільства.

Звідси першим критерієм, за яким може бути оцінена ефективність державної влади, є ступінь інституціонального нормування соціальної дії, ступінь акумуляції соціальної енергії на меті суспільства. Відповідно суспільство, у якому держава втратила інституціональне нормування, гине [1, с. 99].

Державна влада в свою чергу, нормуючи і інтегруючи ціле суспільство, являє собою певне співтовариство - державну службу, що як керуючий центр і ініціативне співтовариство впливає на все суспільство. Унаслідок того, що державна служба покликана здійснювати функцію державного управління, характер цього управління залежить від структури самоорганізації співтовариства державних службовців як одного з найважливіших регуляторів соціальної дії.

Отже, треба визначити шляхи подолання такого негативного явища як нездатність державного апарату України інтегрувати суспільство, шляхи, що ведуть до різкого підвищення якості праці державних службовців. Магістральним напрямком вирішення цієї проблеми є доцільне правове врегулювання трудових відносин з участю державних службовців.

Державна певною мірою усвідомлює це. Тому була прийнята Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки [2]. Метою цієї Програми є визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності

органів державної влади та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України. Але ж законодавчі заходи мають ґрунтуватись на наукових підставах.

Пошукам напрямків удосконалення правового регулювання праці державних службовців була присвячена ціла низка наукових досліджень у сфері трудового права. Дисертації А.В. Андрушко [3], І.П. Лаврінчук [4], І.П. Грекова [5], Н.М. Неумивайченко [6], монографія М.І. Іншина [7] цілком присвячені дослідженню сучасного стану службово-трудова відносин державних службовців в Україні. Але радикальні та конструктивні наукові рекомендації цими науковцями не були розроблені.

Аналогічне становище склалося і в російській науці. Тут особливо загострюється проблема співвідношення норм трудового й адміністративного права, що регулюють службові відносини на державній службі. Ця проблема знайшла відображення в багатьох монографічних роботах, підручниках, коментарях до законодавства про працю і про державну службу, науково-практичних посібниках, наукових статтях [8]. Спеціальна глава цій проблемі присвячена в монографічному дослідженні А.А. Грішковця [9, с. 36].

При цьому вчені-трудовики розглядають дану проблему головним чином з позицій єдності і диференціації правового регулювання трудових відносин державних службовців, тобто з позицій приналежності службових відносин до предмета трудового права. Вони відзначали наявність у цих відносинах істотних особливостей, що вимагають і особливих способів регулювання [10, с. 5].

Чимало хто з представників науки адміністративного права, навпаки, виходять з розуміння службових відносин на державній службі як винятково службових і розглядають регулюючі їх норми як норми адміністративного законодавства, навіть якщо вони формально визнають, що державно-службові правовідносини є трудовими правовідносинами особливого виду [11, с. 107].

Необхідність теоретичного переосмислення існуючих поглядів на правове регулювання праці державних службовців поступово усвідомлюється. У зв'язку з цим звертає на себе увагу дисертація Л.А. Чіканової, присвячена застосуванню трудового законодавства до службових відносин на державній цивільній службі. Однак незважаючи на те, що автор наполягає на необхідності здійснення принципово нового підходу до вирішення розглянутої проблеми, вона знову наголошує на вивченні співвідношення адміністративного й трудового права в регулюванні службових відносин на державній немілітаризованій службі, виходячи з поділу досліджуваних відносин на «внутрішні» і «зовнішні». Співвідношення в складних службових відносинах публічно-правових і приватно-правових елементів цікавить автора тільки як критерій для розмежування адміністративного й трудового права усередині «внутрішнього» відношення. Л.А. Чіканова вказує, що таке розмежування необхідно проводити виходячи із сутності службових відносин, підстав їхнього виникнення, виду суб'єкта на стороні наймача й співвідношення (наявності) у складних відносинах публічно-правових і приватно-правових елементів [12, с. 9].

Звертає на себе увагу і та обставина, що в науці панує недостатньо конструктивний підхід до виявлення глибинних соціальних чинників особливостей правового регулювання праці державних службовців. Позиція науковців детермінується перш за все особистими і корпоративними інтересами науковців.

А.В.Оболонський, наприклад, прагне довести публічно-правовий характер державної служби, бо це відповідає його інтересам як фахівця у галузі адміністративного права. Він виходить із того, що специфіка діяльності державного службовця полягає в його роботодавці – державі, “...отже вона регулюється нормами не трудового, а адміністративного права й права державної служби як його частини, що передбачає нерівність сторін, особливий порядок вирішення трудових суперечок, а також додаткові обмеження, що накладаються на працівника в обмін на компенсацію – як моральну (можливість служити “самій” владі), так і матеріальну” [13]. З цим у загальному виді солідаризується А.Ф.Ноздрачов, який називає відносини між державними службовцями та державою відносинами державно-службовими [14, с. 14].

Ю.Н.Старілов уточнює критерій, за яким здійснюється розмежування трудового і адміністративного права: “У перспективі одним з найважливіших відмінних ознак норм державної служби від норм трудового права повинне стати підрозділ права на публічне й приватне” [15, с. 215]. Н.М. Казанцев розвиває дану думку більш аргументовано: “Тут не випадково стверджується, що сама держава є публічне право народу. Це можна покласти в основу визначення держави, яка є не тільки формою та засобом реалізації публічного права народу, але й саме цим правом, яке розглядається як право, право на державу. Цим відрізняється трудово-правова концепція державної служби. Будучи зразком цивілістичної деформації публічного права, вона ставить в основу публічно-правового інституту державної служби не загальне, не його зв'язок з державою, а індивідуальне – відношення виконання державної посади окремою особою. Таке мислення хибне тим, що породжує тенденцію безвідповідальності та некомпетентності при перевантаженні несуттєвим там, де завдання та доручення розподіляються функціонально, але самі функції принципово не редукуються на операції і дії” [16, с. 322]. “Особливий статус державної служби впливає з різниці між адміністративним і приватним правом”, - у свою чергу стверджував Гі де Брэбан [17, с. 263]. У такий спосіб положення про особливий статус державної служби виводиться з різниці, що існує між публічним і приватним правом.

Ю.Н.Старілов приходять у підсумку до думки, що доцільно в найближчому майбутньому звільнити інститут державної служби від дії норм трудового права [18, с. 216].

Таке розуміння даної проблеми в науці склалося через різні підходи до сутності самої державної служби. У радянському праві, що здійснило відомий вплив на українське право, законодавство, присвячене державній службі, практично було відсутнє. Формування державного апарату йшло винятково на підставі номенклатурного принципу. А власне державна служба розглядалася всього лише як одна з форм трудової діяльності людей. Її специфіка укладалася в здійсненні адміністративних (організаторських, управлінських), соціально-культурних і виховних функцій, на відміну від створення безпосередньою фізичною працею матеріальних цінностей або в наданні тих або інших виробничо-господарських послуг. Тобто, державна служба до певної міри протиставлялася основній формі трудової діяльності людей - праці робітників і селян. Головним критерієм, що дозволяє віднести того або іншого працівника до числа державних службовців,

виступало джерело грошового утримання: фінансування державної служби у всіх її проявах здійснювалося за рахунок державно-бюджетних коштів.

Викладене дає підстави для висновку про те, що на цей час пошуки шляхів раціоналізації правового регулювання трудових відносин ведуться в напрямках, які не можуть дати необхідних результатів.

На думку автора даної статті, це обумовлено перш за все тим, що у трудових правовідносинах державних службовців до останнього часу чітко не відокремлювались публічні та приватні елементи, не враховувались відповідні тенденції в розвитку правового регулювання праці державних службовців. Не здійснювалась навіть спроба їх відокремити.

Тому видається доцільним здійснити аналіз правового регулювання трудових відносин за участю державних службовців як раз під таким кутом зору.

Як трудові правовідносини взагалі, так і трудові правовідносини державних службовців являють собою нерозривне поєднання публічних і приватних елементів. З огляду на це, повністю неприйнятними виявляються пропозиції виключити трудові правовідносини державних службовців із сфери дії законодавства про працю та підпорядкувати їх адміністративно-правовому регулюванню. Прихильники такої позиції висувають на її обґрунтування багато аргументів, тільки не дають відповіді на запитання про те, як вони уявляють собі адміністративно-правове регулювання приватних елементів трудових відносин державних службовців. І та обставина, що Кодекс адміністративного судочинства України відніс до компетенції адміністративних судів публічно-правові спори, в яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, і тим самим визнав трудові відносини державних службовців публічними, не може викинути із названих правовідносин приватні елементи. Врешті-решт люди поступають на державну службу з метою отримання доходу та забезпечення засобів до існування. І ці приватні інтереси не можна не поважати і не відображати їх у трудових правовідносинах державних службовців. Інша справа, що треба чітко уявляти та адекватно врегулювати публічні та приватні елементи трудових відносин державних службовців та відображати це шляхом встановлення особливостей правового регулювання трудових відносин державних службовців.

У конвенціях Міжнародної організації праці не заперечується, що державні службовці – це дещо інша категорія працівників ніж звичайні наймані трудящі. Якщо Конвенція МОП N 87 “Про свободу асоціацій і захист права на організацію” передбачає, що трудящі без якої б то не було різниці мають право створювати організації, а також вступати в них, то обмеження політичних прав і свобод громадянина відносно працівників державної служби визнається й проводиться в законодавстві окремих країн. Особливо це стосується країн англосаксонської системи права [19].

Але все-таки міжнародні правові норми виходять із того, що професійна діяльність державних службовців - це трудова діяльність особливого роду. Здійснюючи її, державні службовці вступають у трудові відносини, що складають предмет трудового права. Наприклад Конвенція МОП 1978 N 151 "Про трудові відносини на державній службі" розглядає державних службовців як найманих

робітників, а тому вона застосовується до всіх осіб, які найняті державними органами, якщо тільки до них не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних конвенцій. Показово, що далі вказується, що національне законодавство або правила встановлюють, якою мірою передбачені в названій Конвенції гарантії будуть застосовуватися до працівників, що служать, що займають пости на високому рівні, чиї функції звичайно розглядаються як такі, що стосуються до визначення політики або до керування, або тих, обов'язки яких мають строго конфіденційний характер.

З огляду на викладене слід звернути увагу на розвиток правового регулювання трудових відносин державних службовців в Україні. Коли в 1993 р. приймався Закон України „Про державну службу”, то приватні інтереси державних службовців були істотно враховані. У Законі прямо передбачено, що оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. За сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцем видається грошова винагорода. Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду. Не менш привабливими були встановлені умови пенсійного забезпечення державних службовців.

З іншого боку для забезпечення публічного інтересу було встановлено чимало суто декларативних положень, такі як обов'язок державних службовців сумлінно виконувати свої службові обов'язки та шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, а також не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. До згаданого Закону включені і такі вкрай важливі положення, які зобов'язують державного службовця постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію, виконувати свої службові обов'язки з ініціативою і творчістю. Але ж це – декларації, що мало вплинули на трудові правовідносини державних службовців.

Тому здається нераціональним подальше збільшення соціального захисту державних службовців без відповідного врахування необхідності забезпечення публічного інтересу в діяльності цієї категорії працівників.

На цей час немає підстав стверджувати, що державні службовці належать до "соціально уразливої" верстви суспільства. Чиновники сьогоденної України є найбільш високооплачуваною категорією в державному секторі. Численні надбавки до посадового окладу, зокрема за особливі умови державної служби, вислугу років, а також премії за результатами роботи - все це збільшує в реальному вираженні грошове забезпечення державних службовців у півтора разу в порівнянні з посадовими окладами.

Це привело до того, що державний апарат для суспільства став у результаті прийняття та введення в дію названого Закону значно більшим, ніж раніше, обтяженням, а ніякого позитивного результату суспільство не отримало, бо за тринадцять років дії названого Закону дезінтеграція суспільства не припинилась.

Такі ж наслідки мали і зміни, які були внесені до актів законодавства, що регулюють трудові відносини суддів, працівників прокуратури, органів внутрішніх справ.

Ще раніше ця негативна тенденція проявилася у виключенні із Кодексу законів про працю статті 240. Ця стаття не допускала розгляду судами спорів багатьох категорій керівних працівників (стаття 65 Закону „Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки“). Саме по собі поширення юрисдикції суддів на трудові спори керівних працівників слід оцінити позитивно. Невипадково, пізніше в статті 124 Конституції України був закріплений принцип поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі. Тож, якщо йдеться про захист прав суто приватного змісту, то ніхто не заперечує права державних службовців на їх захист у суді. Це стосується, зокрема, заробітної плати.

Але ж виключення статті 240 із Кодексу законів про працю України не супроводжувались зміною до прав та обов'язків сторін відповідних правовідносин. В результаті в судах з'явилась нова категорія позивачів у справах про поновлення на роботі. Це – міністри, генеральні прокурори і судді. Конституційний Суд України визнав таку ситуацію нормальною. Лише в окремих випадках визнається за неможливе захист судом права членів Кабінету Міністрів України від безпідставного звільнення. Мова йде про рішення № 8-рп/2002 від 7 травня 2002 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України.

Між тим треба було б зрозуміти, що у діяльності державних службовців третьої та більш високих категорій закладений потужний публічний елемент. Це означає, що з метою забезпечення цього публічного інтересу державні службовці першої-третьої категорії мають бути позбавлені права на захист від безпідставного звільнення. Вони повинні звільнитись з роботи на розсуд посадових осіб, до компетенції яких віднесено призначення таких осіб на посади. Прийняття цієї пропозиції було б істотним посиленням публічної засади в правовому регулюванні праці державних службовців. Це доцільно було б урівноважити заходами щодо забезпечення приватного інтересу. Державним службовцям першої-третьої категорій, наприклад, при звільненні на розсуд посадової особи, що наділена повноваженнями звільнення такої категорії державних службовців доцільно було б надати право на отримання вихідної допомоги в розмірі 12-місячного середнього заробітку, як це передбачено частиною третьою статті 30 Закону України „Про державну службу“ стосовно певних випадків припинення державної служби.

Якщо викладена пропозиція буде заперечуватись з огляду на можливе свавілля з боку посадовців, що будуть здійснювати звільнення державних службовців першої-третьої категорії, то на протипагу можна було б звернути увагу на те, що треба шукати шляхи забезпечення публічного інтересу у діяльності тих посадових осіб, які приймають такі рішення. Якщо вони приймають такі рішення всупереч публічному інтересу, то суспільство має створити механізми, які б виключали таку

можливість. Центральним елементом такого механізму має бути контроль за діяльністю посадових осіб, що мають право звільнення з роботи державних службовців першої-третьої категорії.

Але проблема контролю за діяльністю таких посадових осіб, яка є центральною для забезпечення публічного інтересу в діяльності державних службовців, перебуває у стані самоцензури. При соціалізмі ці проблеми вирішувались засобами партійного контролю. Коли не стало партійного контролю, не стало ніякого контролю взагалі. Науковці цю проблему не зачіпають. Лише В.Г. Ротань пропонує деякі заходи, які могли б поновити цей контроль на дійсно сучасному рівні. Причому принципово важливою пропозицією є необхідність установлення контролю за трудовою діяльністю всіх працівників, починаючи від Президента України й Прем'єр-міністра [20].

Викладене дає підстави для висновку про те, що оптимізація правового регулювання праці державних службовців може бути здійснена тільки за умови врахування тієї обставини, що у трудових правовідносинах державних службовців мають бути збалансовані публічні і приватні інтереси. Подальші дослідження шляхів збалансування публічних і приватних мають здійснюватись з метою дати рекомендації щодо обґрунтованості всієї системи трудових прав та обов'язків державних службовців.

Список джерел та літератури:

1. Захаров Н.Л. Система регуляторів соціального действия російских государственных служащих (теоретико-социологический анализ): Дис... д-ра социол. наук: 22.00.08. – М., 2002. – 290 с.
2. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 №746. – Офіційний вісник України. – 2004. - № 23. – Ст. 1554.
3. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: Дис... канд.. юр. наук: 12.00.05. – Київ, 2003. – 195 с.
4. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: Дис... канд.. юр. наук: 12.00.05. – Київ, 1999. – 186 с.
5. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців: Дис... канд.. юр. наук: 12.00.05. – Харків, 2003. – 189 с.
6. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: Дис... канд.. юр. наук: 12.00.05. – Харків, 2002. – 220 с.
7. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с.
8. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы // Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. - М., 1997. - С. 16.
9. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. - М.: Изд-во "Дело и Сервис", 2003. – 463 с.
10. Дедкова Т. А. Особенности регулирования труда государственных служащих администрации субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.05. – Томск, 2000. – 31 с.
11. Алексин А.П., Козлов Ю.П. Административное право. – М.: Теис, 1994. – 107 с.
12. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: Автореф. дис. док. юр. наук: 12.00.05. – С-Пб., 2005. – 45 с.
13. Оболонский А.В. Государственная служба во Франции// Государство и право. - 2000. - № 11. – С. 60 – 66.
14. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
15. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1996. – 456 с.
16. Казанцев Н.М. Там же.

17. Брэбан Г. Французское административное право/ Пер. с франц. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича; Под ред. С. В. Боботова. - М.: Прогресс, 1988. - 448 с.

18. Стариков Ю.Н. Там же.

19. Суворов Л.К. Об ограничении политических прав и свобод работников правоохранительных органов// Государство и право. - 1994. - № 11. - С. 119 - 126.

20. Ротань В.Г. Проблема системи права і творчий потенціал трудового права// Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Том 18 (57). Юридичні науки. - 2005. - № 3. - С. 121 - 130.

Поступила в редакцію: 21.12.2006 г.