

Петроє О.М.,

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики

Міжнародно-правові стандарти соціального діалогу в органах державного управління

У статті висвітлено аналіз стандартів Міжнародної організації праці з питань соціального діалогу в органах державного управління, розкрито умови формування та особливості міжнародних стандартів у забезпеченні права персоналу органів державного управління на об'єднання, на ведення колективних переговорів та права на страйк.

Ключові слова: міжнародні стандарти, соціальний діалог, право на організацію в органах державного управління, право на колективні переговори в органах державного управління, право на страйк в органах державного управління.

Петроє О.М. Международно-правовые стандарты социального диалога в органах государственного управления

В статье проанализированы стандарты Международной организации труда по вопросам социального диалога в органах государственного управления, раскрыты условия формирования и особенности международных стандартов в обеспечении права персонала органов государственного управления на объединение, на ведение коллективных переговоров и права на забастовку.

Ключевые слова: международные стандарты, социальный диалог, право на организацию в органах государственного управления, право на коллективные переговоры в органах государственного управления, право на забастовку в органах государственного управления.

Petroye O.M. International legal standards of social dialogue in the public administration

In this article the standards in ILO of social dialogue in public administration were analyzed; conditions the formation and features of international standards in ensuring the rights of the personnel of the public administration to association, to collective bargaining and the right to strike detected.

Key words: international standards, social dialogue, the right to organize in the public administration, the right to collective bargaining in the public administration, the right to strike in the public administration.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження за темою соціального діалогу зумовлена завданнями його розвитку в органах державного управління України. Розвинені системи соціального діалогу мають важливе значення для виконання завдань адміністративної реформи, спрямованої на скорочення витрат і підвищення ефективності державного управління, збільшення підзвітності його органів і забезпечення стабільного прогресу в досягненні цілей соціально-економічного розвитку українського суспільства. Підтримуючи реформи державної служби, що спрямовані на забезпечення прав людини, доступу до безпечних, надійних і доступних послуг, сприяння сталому економічному і соціальному розвитку, забезпечення повної зайнятості та скорочення масштабів бідності, зміцнення демократії, слід наголосити на необхідності дотримання ключових принципів адміністративних реформ, серед яких важливість збереження та створення гідних умов праці та дотримання основних трудових стандартів працівників органів державного управління та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми десятиріччями соціальний діалог став предметом наукових інтересів багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Важливе місце питання соціального діалогу посідають у дослідженнях експертів МОП (Дж.Касале, О.Ерміда, З.Геррону, К.Ванденабел та інших), європейських

учених (А.Гассел, Е.Іванкова, Р.Сайгел та ін.). Сучасний розвиток вітчизняної науки свідчить про зростання інтересу до проблематики соціального діалогу українських учених (А.Андрющенко, Н.Балабанова, В.Варениця, Н.Громадська, І.Дубровський, В.Давиденко, В.Жуков, Д.Неліпа, В.Пиlipенко, В.Скуратівський, В.Цвих).

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Актуальність звернення до заявленої теми зумовлена тим, що у вітчизняній науці майже відсутні дослідження, присвячені проблематиці соціального діалогу в галузі державного управління. Зазвичай наукові розвідки обмежуються вивченням соціального діалогу в приватному секторі народного господарства. Таку ситуацію важко пояснити, якщо врахувати, що держава є одним серед найбільших роботодавців України. Станом на початок 2012 р. в Україні в галузі державного управління були зайняті 367,3 тис. державних службовців (у тому числі 268,1 тис. – в органах державної влади та 99,2 тис. – в органах місцевого самоврядування), що становить 1,8% від загальної чисельності зайнятого населення України (20 324,2 тис. осіб) [1]. Звернення у нашому дослідженні до міжнародних стандартів пояснюється тим, що норми, закріплені офіційними документами міжнародних організацій, є дієвим інструментом, який забезпечує ефективність інтеграційних процесів систем соціального діалогу до кращих зразків цивілізаційних надбань.

Мета статті. Проведення аналізу міжнародних стандартів соціального діалогу в органах державного управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до аналізу документів міжнародних організацій на вміст у них положень щодо соціального діалогу в державному управлінні, уточнимо визначення ключових понять цього явища. За результатами раніше здійснених нами досліджень соціальний діалог у системі державного управління являє собою складноорганізовану підсистему взаємопов'язаних та взаємозалежних цілей, завдань, функцій, принципів, форм, форматів і механізмів прийняття та реалізації спільно узгоджених між працівниками, роботодавцями, державою та іншими заінтересованими групами рішень щодо вирішення завдань соціально-економічного розвитку, соціального захисту та соціально-трудова відносин на національному, галузевому, регіональному, місцевому рівні та на рівні підприємства. Соціальний діалог в органах державного управління представлений галузевим рівнем соціального діалогу – він зумовлений системою соціально-трудова відносин, притаманних цій сфері. Сторонами галузевого соціального діалогу в органах державного управління є держава як роботодавець (представлена органами державного управління та місцевого самоврядування) та персонал органів державного управління. До персоналу в органах державного управління зазвичай відносять осіб, які працюють в органах державної влади центрального, регіонального та місцевого рівнів, до його складу включають як державних службовців, так і найманих працівників поза державною службою.

Галузевий соціальний діалог має особливо важливе значення для забезпечення ефективного функціонування соціально-трудова відносин в органах державного управління та найбільший соціально-економічний ефект. Поясненням цього є той факт, що в рамках галузевого соціального діалогу максимально враховуються особливості кожної конкретної сфери соціально-трудова і соціально-економічних відносин [2]. Тема соціального діалогу в органах державного управління у світі досліджується з періоду завершення Другої світової війни. Розгортання дискусій з цієї теми було пов'язано із стрімким збільшенням чисельності державних службовців,

що, у свою чергу, було зумовлено впровадженням концепції соціальної держави та міжнародним визнанням права на свободу об'єднання.

Сьогодні соціальний діалог в органах державного управління є явищем, урегульованим у праві на різних рівнях: від міжнародного до внутрішньодержавного. Але найбільш докладну регламентацію це питання отримало в документах Міжнародної організації праці (МОП). Зокрема, з прийняттям у 1948 р. Конвенції МОП № 87 "Про свободу асоціації та захист права на організацію" організації працівників державного управління поряд з організаціями працівників приватного сектору здобули ефективні засоби захисту професійних інтересів їх членів. Як результат, працівники державного управління у багатьох випадках домоглися визнання для себе права на колективні переговори і страйки. Водночас унаслідок того, що згідно з положенням ст. 9 вищезазначеної Конвенції країнам дозволяється самостійно визначати, якою мірою передбачені в ній гарантії застосовуватимуться до працівників галузі державного управління, і, насамперед – збройних сил і поліції. У багатьох країнах ці працівники стикалися з перепонами у реалізації своїх прав на свободу асоціації та захист права на організацію [3].

Згодом у Конвенції МОП № 98 "Про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів", прийнятій у 1949 р., було визнано рівне право на колективні переговори працівників приватного і державного секторів. Тобто положення цієї Конвенції поширювалися на всіх працівників приватного сектору та на персонал органів державної влади й місцевого самоврядування, які перебувають поза державною службою та державним управлінням. Водночас "особи, які перебувають на державній службі та займаються державним управлінням", були виключені зі сфери дії багатьох положень Конвенції МОП № 98. На них, зокрема, не поширювалося положення про право на розвиток "добровільних переговорів" з питань регулювання умов зайнятості (ст. 4). Крім того, ст. 5 було також передбачено можливість обмеження дії положень вищезгаданої Конвенції МОП на збройні сили, поліцію і працівників у сфері державної служби та зайнятих в органах державного управління [4].

Серед причин такого становища слід назвати існування на той час переконання, що державні службовці пов'язані з владою держави, а тому не можуть бути прирівняні у правах з працівниками приватного сектору. Головним призначенням державних службовців є підтримка верховенства закону та реалізації державної політики. Отже, вони мусять мати високі ціннісні стандарти і єдине покликання – працювати на загальний інтерес. У цій концепції, де держава відокремлена від суспільства і громадян, неприпустимим уважалося надання державним службовцям права на страйк або права на укладання колективних договорів щодо умов праці [5]. Висунуті обмеження ґрунтувалися також на припущенні, що державні службовці, працівники державного сектору мають статус та обов'язки, які несумісні з членством у професійних організаціях та колективними діями, які можуть виникнути в результаті цього членства. Такі позиції збурювала ситуація, пов'язана зі зростанням армії чиновників, множенням державних структур, що спричинило суттєве збільшення витрат на управління. Як результат, дозвіл запроваджувати виключення зі сфери застосування гарантій конвенцій для державних службовців, працівників поліції та збройних сил призвів до того, що впродовж багатьох років великі групи представників цих професійних категорій були дискриміновані у правах та позбавлені належного захисту у сфері соціально-трудових відносин.

Необхідність урегулювання проблемних питань щодо реалізації прав державних службовців у сфері праці, завдання сприяти створенню умов для ефективних трудових відносин між органами державного управління та організаціями персоналу цієї сфери спонукали прийняття МОП спеціальних стандартів соціального діалогу в галузі державного управління. Відтак, 7 червня 1978 р. Генеральна конференція МОП прийняла Конвенцію № 151 “Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі” та Рекомендацію № 159 “Про процедури визначення умов зайнятості на державній службі”.

Конвенція № 151 містила положення, які мали вирішальне значення для запуску механізму захисту інтересів державних службовців та розвитку соціального діалогу в галузі державного управління. Це, насамперед, положення щодо захисту права на організацію, надання можливості для діяльності організаціям державних службовців, процедури участі представників державних службовців у визначенні умов зайнятості, переговорів між сторонами та процедур урегулювання спорів, громадянських та політичних прав державних службовців. У ст. 9 цієї Конвенції задекларовано, що державні службовці користуються рівними соціальними, громадянськими та політичними правами, як і інші працівники, що має велике значення для нормального здійснення ними права на свободу об’єднання. У ст. 5 задекларовано право на повну незалежність організацій державних службовців від державних органів влади, а ст. 4 гарантує належний захист державним службовцям від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об’єднання в галузі зайнятості [6].

Разом з тим і ця рамкова Конвенція, що покликана захистити права персоналу органів державного управління, не була позбавлена прикрих виключень та обмежень їхніх прав. Зокрема, ст. 1 Конвенції містить обмеження права на організацію та процедури визначення умов зайнятості у сфері державної служби для службовців, які обіймають посади на високому рівні, чії функції звичайно розглядаються як ті, що стосуються визначення політики чи управління, або службовців, чії обов’язки мають строго конфіденційний характер, та вже традиційно – службовців збройних сил і поліції [7]. Проте головним досягненням цього документа було закріплення (хоча й з певними обмеженнями) права працівників сфери державної служби на організацію та на участь у процесі визначення умов зайнятості.

Наступний крок у формуванні міжнародно-правових стандартів соціального діалогу у сфері державної служби та державного управління пов’язаний з прийняттям у 1981 р. Конвенції МОП № 154 “Про сприяння колективним переговорам”, яка поряд з приватним сектором поширюється на всю державну службу за вже традиційним виключенням військовослужбовців і поліцейських. І хоч ця Конвенція допускає встановлення для державної служби особливих форм застосування її положень з допомогою національного законодавства, вона водночас накладає на державу, яка ратифікує Конвенцію, зобов’язання сприяти процесу колективних переговорів з метою “визначення умов праці і зайнятості” [8]. Як результат, застосування до державних службовців права на колективні переговори, задеклароване в останніх розглянутих міжнародних актах, дало змогу зняти багато існуючих раніше обмежень і заперечень у сфері соціального діалогу.

Зокрема, особливі методи, передбачені Конвенцією № 154 щодо колективних переговорів у сфері державної служби, забезпечили певну гнучкість у застосуванні її положень, що дає можливість урахувувати різні національні системи і бюджетні процедури. Наприклад, у питанні про положення колективних угод щодо заробітної плати та умов зайнятості одним серед раніше згадуваних основоположних принципів

є дотримання колективних домовленостей законодавчими і виконавчими органами влади. Цей принцип, за оцінками експертів МОП, сумісний з різними бюджетними системами за умови, що вони відповідають визначеним вимогам: припускають такий порядок, коли колективні угоди, досягнуті в результаті переговорів, укладаються до початку бюджетних дебатів; у бюджетах реально враховується зміст угод; з іншого боку, можливий порядок, за яким угоди укладають після прийняття бюджету; у такому разі: а) бюджетна процедура має допускати внутрішнє регулювання статей бюджету з метою виконання колективних домовленостей; б) дозволяти перенесення в майбутні бюджети боргу, утвореного з непередбачених витрат, що виникають унаслідок виконання колективних угод у державному секторі; с) бюджет може бути змінений за допомогою наступних законодавчих поправок, даючи змогу виконати положення колективних угод; д) залишаючи значний вільний простір для переговорів, визначає максимальні рівні заробітної плати у вигляді процентного зростання або збільшення усієї маси заробітної плати після повного врахування підсумків основних попередніх консультацій із профспілковими організаціями. Поширеним також є такий досвід, коли роботодавці, які беруть участь у переговорному процесі як представники державної служби, діють відповідно до постанов міністерства фінансів або економіки чи іншого фінансового органу, який оцінює “фінансові наслідки проектів колективних угод”, за умови, що роботодавці та профспілкові організації можуть висловити свою точку зору в ході консультацій [9, с. 53–60].

Поряд з питанням про умови забезпечення права персоналу органів державного управління на організацію, ведення колективних переговорів, на свободу асоціації окреме питання у сфері соціального діалогу складає право персоналу цієї сфери на страйк – одне з найбільш спірних питань у сфері соціального діалогу. Хоча в жодній конвенції чи рекомендації МОП не міститься відкритого визнання права на страйк, Міжнародна організація праці 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, з тим, щоб їх вимоги були задоволені [10, с. 65]. 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.) Міжнародна організація праці закликала держави ухвалити закони, які забезпечують ефективну й безперешкодну реалізацію працівниками профспілкових прав, включаючи право на страйк. Резолюція МОП про права профспілок та їх зв'язки з громадянськими свободами (1970 р.) запропонувала адміністративній раді доручити Генеральному секретарю вжити заходів для того, “щоб розглянути можливість подальших дій для забезпечення повного й загального дотримання прав профспілок у найширшому сенсі” з особливим ухилом, окрім усього, на “право на страйк”. За оцінками Комітету зі свободи об'єднань МОП, страйк є важливим правом і одним серед головних засобів, за допомогою якого працівники та їхні об'єднання на законних підставах просувають і захищають свої економічні і соціальні інтереси [11].

Отже, право на страйк визнається в міжнародних актах. Конфлікти, що призводять до страйків, припинення роботи, зниження темпів роботи чи інших форм страйкової боротьби, як і раніше, поширені як у державному, так і в приватному секторі. Право на страйк по-різному реалізується в різних країнах і секторах: від

повної його реалізації до повної заборони. Проте найчастіше це право незаконно обмежується в законодавстві й на практиці багатьох держав, і, особливо це стосується галузі державного управління. Право на страйк для персоналу органів державного управління характеризується значними обмеженнями порівняно з іншими секторами народного господарства. У законодавстві України право на страйк заборонене для всіх державних службовців. Зокрема, відповідно до Закону України “Про державну службу” 1993 р. державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу (ч. 2 ст. 16). Законом України “Про державну службу” від 2011 р. (ч. 2 ст. 13) уже задекларована повна заборона права державних службовців на страйк: державний службовець не має права організовувати страйки та брати в них участь.

На відміну від України, у Німеччині та Данії заборонені страйки державних службовців, проте ця заборона застосовується не до всіх працівників державних служб, а тільки до певних категорій. Але навіть за такої ситуації політика Німеччини та Данії вже багато років критикується Комітетом незалежних експертів з Європейської Соціальної Хартії. Право на страйк гарантоване для державних службовців Франції. Заборони права на страйк для більшості державних службовців були скасовані в Італії та Нідерландах. У Швеції можливістю вдаватися до страйкового руху можуть скористатися і державні службовці, хоча й існують деякі спеціальні обмеження. Більш не діє заборона на страйки в державному секторі Бельгії [11].

Попри існування різних підходів та національних норм у цілому пряма заборона на страйк для всіх державних службовців сьогодні вважається такою, що порушує права державних службовців на захист їх соціально-трудова та соціально-економічних інтересів. Допустимими вважаються тільки обмеження для окремих категорій державних службовців. Такі обмеження стосуються насамперед найважливіших служб (служб життєзабезпечення) державного управління, тобто тих служб, страйкові дії яких можуть завдати серйозної шкоди населенню країни. До таких служб належать, насамперед, лікарні, пожежні служби, військові організації тощо. Водночас навіть усередині таких служб, які вважаються найважливішими, існують окремі категорії працівників, які не мають бути позбавлені права на страйк. Загалом страйк працівників із числа найважливіших служб може бути забороненим лише тоді, коли існує чітка чи безпосередня загроза життю, особистій безпеці чи здоров'ю всього населення або його частини [10].

Таким чином, проаналізовані нами положення спеціальних нормативно-правових та рекомендаційних документів МОП установлюють стандарти, які є визначальними для адаптації й розвитку національного законодавства та створення умов для розвитку соціального діалогу у сфері державного управління, забезпечуючи при цьому певний простір для визначення національних стандартів у цій сфері. Зокрема, національні закони або правила можуть визначатися як гарантії, передбачені Конвенцією № 98, та застосовуватимуться до збройних сил і поліції, а гарантії Конвенції № 151 можуть включити державних службовців високого рівня, функції яких, як правило, розглядаються як політичні або управлінські, та співробітників, обов'язки яких мають суто конфіденційний характер.

Результати, отримані МОП, у процесі проведення порівняльного аналізу законів про працю та законів, що регламентують права державних службовців і працівників приватного сектору, відображають такі новітні тенденції розвитку соціального діалогу в галузі державного управління:

- зближення методів для встановлення заробітної плати й умов праці у державному та приватному секторі в розвинених країнах;
- значні розбіжності правових засад та практики організації праці в приватному та державному секторі в країнах, що розвиваються;
- розбіжності між країнами, що розвиваються, та розвиненими країнами в умовах реалізації права державних службовців організувати професійні спілки, брати участь у встановленні умов праці;
- розрив між законодавчо встановленими правами державних службовців у сфері праці і практикою їх реалізації у країнах, що розвиваються [122, с. 6].

Висновки. Суттєві зміни структури зайнятості в державному секторі останніх десятиріч потягли за собою докорінні зміни у державному управлінні. Хоча ці зміни різняться залежно від країн до країни, проте спостерігається глобальна тенденція до проведення реформ, скорочення витрат на персонал, залучення зовнішніх організацій для виконання окремих видів управлінських робіт і до приватизації. У таких умовах загального визнання у світі праці набувають тенденції до зростаючої ролі персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх профспілок у визначенні політики державного управління та державно-управлінських відносин.

Зміни, які відбулися у системі державного управління, довели необхідність забезпечити персоналу органів державного управління (державним службовцям та посадовим особам органів місцевого самоврядування) рівні з працівниками інших секторів народного господарства права на організацію, ведення колективних переговорів, права на страйк. Ці права спрямовані на забезпечення свобод персоналу органів державного управління створювати професійні організації і колективно захищати свої інтереси, як це прийнято в приватному секторі. Здійснення цих прав зараз є реальністю в органах державного управління в розвинених країнах і в багатьох країнах, що розвиваються. Це підтверджує прагнення різних соціальних груп до рівності в сенсі рівномірного розподілу добробуту, до використання існуючих можливостей поліпшення свого становища.

Таким чином, імплементація міжнародних стандартів соціального діалогу є дієвим інструментом у забезпеченні прав працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування на свободу об'єднання, ведення колективних переговорів, права на страйк. Соціальний діалог створює умови для реалізації основоположних прав у сфері праці, виступає невід'ємною умовою забезпечення високої якості послуг, які надаються персоналом органів державного управління для своїх громадян, заохочення належного управління та прозорості у сфері державної служби, віднаходження конкретних способів досягнення стійкого національного розвитку та сприяння соціальній згуртованості.

Перспективи подальших розвідок. Значний інтерес для перспективних досліджень має, на нашу думку, тема стандартів соціального діалогу в органах державного управління як таких, що представляють моделі, здатні забезпечити ефективну національну політику, дієві структури державного управління і гідні умови праці державних службовців.

Список використаних джерел

1. Державна служба в цифрах / Національне агентство України з питань державної служби. – Режим доступу: http://www.nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id=363852&base_id=247084.
2. *Петроє О. М.* Вплив соціального діалогу на показники соціально-економічного розвитку країни: зарубіжний досвід / Ольга Петроє // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 4. – С. 216–225.

3. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію : Конвенція Міжнародної організації праці від 9 лип. 1948 р. № 87. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_125.
4. Конвенція про право на організацію і на ведення колективних переговорів: Конвенція Міжнародної організації праці від 1949 р. № 98. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua.
5. *Demmke C. Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?* / Christoph Demmke. – EIPA, 2005. – 160 p.
6. Рекомендація щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі : рек. МОП від 27 черв. 1978 р. № 159. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=993_272.
7. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 : Конвенція Міжнародної організації праці від 27 черв. 1978 р. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_187.
8. Конвенція про сприяння колективним переговорам : Конвенція Міжнародної організації праці від 19 черв. 1981 р. № 154. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_006.
9. Свобода об'єднання на практиці: извлеченные уроки : глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда // Международное бюро труда. – Женева, 2008. – 137 с.
10. Свобода об'єднання и коллективные переговоры : общий обзор по Конвенциям МОТ № 87 “О свободе ассоциации”; № 98 “О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров”; № 154 “О содействии коллективным переговорам” // Международное бюро труда. – Женева, 1995. – 166 с.
11. Обзор зарубежного законодательства о забастовках и локаутах. – Режим доступу: <http://www.trudsud.ru/ru/docs/publications/5/>.
12. *Social Dialogue in the Public Service/ Daza Perez Jose Luis.* – Geneva, International Labour Office, 2002. – 39 p.