

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

О. К. Любимов
кандидат юридичних наук,
помічник судді Вищого господарського суду України

ПОНЯТТЯ КОМПЛЕКСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Належним чином правове забезпечення праці професійних публічних службовців у нашій державі в умовах реалізації завдань євроінтеграції неможливе без врахування взаємодії трудового та адміністративного права. Цей підхід до дослідження особливостей правового забезпечення праці професійних публічних службовців виправданий потребою найбільш повного наукового осмислення відповідного забезпечення, що врегульовується трудовим і адміністративними законодавством (дослідження цього питання виключно у межах трудового права призведе до фрагментарного відображення юридичної природи та сутності відповідного правового забезпечення), а саме врахування особливостей адміністративно-правового забезпечення праці публічних службовців у період реформування системи публічної служби у межах цієї наукової розвідки є виправданим, адже: 1) це правове забезпечення є однією з фундаментальних гарантій незалежності здійснення публічними службовцями своїх повноважень й об'єктивації правового статусу загалом; 2) вивчення зазначеної проблеми має важливе практичне значення для: а) оптимізації правового регулювання службово-трудової діяльності публічних службовців; б) окреслення шляхів більш глибокого впровадження концепції гідної праці у системі органів публічної служби; в) модернізації правового статусу публічних службовців; г) вдосконалення правозастосовної практики публічної служби.

Разом із тим, слід звернути увагу на те, що на сьогоднішній день в чинному законодавстві України не міститься легального визначення поняття «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення» та «трудоправове забезпечення». Це вказує, з одного боку, на необхідність законодавчого закріплення понять «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення» та «трудоправове забезпечення». З іншого боку, вказане свідчить про необхідність наукового осмислення комплексного правового забезпечення, що охоплює адміністративно-правове та трудоправове забезпечення публічних службовців.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Окремі аспекти правового забезпечення праці публічних службовців у вимірі взаємодії трудового та адміністративного законодавства вже досліджувались українськими вченими, зокрема І.В. Арістовим, В.С. Венедиктовим, Р.В. Ігоніним, М.І. Іншином, О.Є. Костюченко, Т.М. Лежневою та іншими правниками. Поряд із тим, слід констатувати, що по сьогоднішній день не існує окремих досліджень, в яких би розглядався актуальний стан забезпечення праці публічних службовців (тобто, і держслужбовців, і службовців органів місцевого самоврядування) саме в якості відповідного комплексного забезпечення.

Відтак, **метою** цієї наукової розвідки є концептуалізація комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в аспекті європеїзації професійної публічної служби України. Ця мета дотягатиметься шляхом виконання наступних *завдань*: 1) сформулювати визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців», «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» й на їх основі розкрити юридичну сутність «комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців»; 2) з'ясувати соціально-правове значення комплексного правового забезпечення праці досліджуваних суб'єктів трудового права; 3) виокремити та систематизувати основні напрями вияву комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців; 4) окреслити ключові особливості комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців» ми пропонуємо розуміти одну із складових частин механізму адміністративно-правового регулювання, яка визначає ключові засади та норми здійснення забезпечення ефективного функціонування праці професійних публічних службовців, спрямо-

вані на забезпечення належної реалізації цими службовцями своїх прав при виконанні посадових обов'язків. Тобто, адміністративне забезпечення професійних публічних службовців виступає т. зв. «засобом здійснення професійними публічними службовцями своїх публічно-владних повноважень» та становить собою систему правових, організаційних, процедурних та інших заходів та засобів досягнення поставлених цілей [1, с. 22]. Що ж стосується поняття «трудоправове забезпечення», то на сьогоднішній день це поняття взагалі не визначається в юридичній науці та лише поодинокі вживається у наукових дослідженнях українських юристів-трудоників, зокрема, І.А. Богдан [2, с. 50–56], О.Є. Костюченко [3, с. 60], Т.М. Лежневої [4, с. 49]. Проте, зважаючи на загальне розуміння поняття «правове забезпечення», можемо дійти висновку, що «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» є складовою частиною механізму трудоправового регулювання, котра окреслює основні засади й норми здійснення забезпечення ефективного здійснення праці професійних публічних службовців в Україні, спрямовані на забезпечення з використанням трудоправових засобів і способів належної реалізації цими службовцями своїх прав і обов'язків при виконанні посадових обов'язків.

Приймаючи до уваги визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців» та «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців», доходимо думки, що «комплексне правове забезпечення праці професійних публічних службовців» – це спільний складовий елемент механізмів трудоправового та адміністративно-правового регулювання праці професійних публічних службовців в Україні, яким окреслюються основні правові засадничі ідеї та основи, адміністративно-правові та трудоправові форми, способи та засоби здійснення правового забезпечення, з одного боку, ефективного функціонування професійної публічної служби, а, з іншого боку – оптимальної реалізації службово-трудова прав й ефективного здійснення службово-трудова обов'язків професійними публічними службовцями.

Зважаючи на викладене формулювання поняття «комплексне правове забезпечення праці професійних публічних службовців», доходимо висновку, що відповідне правове забезпечення діяльності публічних службовців у період проведення реформи публічної служби має досить вагоме значення, оскільки неналежний рівень матеріально-технічного, організаційного, правового та іншого забезпечення не надає можливості в повному обсязі модернізувати систему публічної служби, що в подальшому може негативно вплинути на ефективність проведення реформи, а отже і дієвості системи публічної служби в цілому.

Загалом до системи комплексного правового забезпечення діяльності публічної служби варто віднести не лише виконання функцій держави, а й забезпечення підбору, розстановки кадрів у системі публічної служби підвищення рівня кваліфікації публічних службовців, забезпечення гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина. Важливою у цьому контексті є внутрішньо організаційна діяльність публічних службовців, внутрішньо-організаційних засобів забезпечення діяльності кожного публічного службовця. Також це правове забезпечення праці публічних службовців в Україні має досить багато напрямків об'єктивації, серед яких пропонуємо коротко охарактеризувати наступні:

1. *Забезпечення праці професійних публічних службовців суто правовими інструментами.* У межах питання, що нами досліджується, цей вияв забезпечення праці розглядуваних суб'єктів трудового права є основним, таким що обумовлює існування та фактичне втілення наступної групи виявів цього забезпечення праці публічних службовців. До цієї групи виявів комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців слід відносити:

1) нормативно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців. На сьогодні нормативно-правове забезпечення праці публічних службовців представлено Конституцією України, КЗпП України, Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про запобігання корупції», які закріплюють загальні положення щодо функціонування та організації діяльності публічної служби в Україні, визначають основи правового статусу публічного службовця. Окрім того, відповідне забезпечення реалізоване у статутних законодавчих і підзаконних актах.

Оцінюючи ефективність нормативно-правового забезпечення діяльності публічної служби в Україні відзначимо, що кількість нормативно-правових актів у вказаній сфері не завжди презюмує якість цих актів. Ситуація ускладнюється й відсутністю дієвого контролю за дотриманням публічними службовцями передбачених норм у сфері публічної служби, відсутністю дієвого внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців. Окремі норми чинного законодавства у сфері публічної служби мають лише декларативний характер, а отже не можуть в повному обсязі бути реалізованими на практиці, й тому не виправдовують відповідних сподівань суспільства та держави;

2) забезпечення праці професійних публічних службовців у результаті функціонування системи охорони та захисту службово-трудова прав цих службовців. Чи не найголовнішою метою

будь-якого правопорядку є захист прав людини. У цьому вимірі наразі «індивід та його права є стрижнем правових норм» [5, с. 5]. Саме тому, особливий забезпечувальний вплив на належне здійснення прав і обов'язків працівників загалом та публічних службовців, зокрема, мають судові органи та органи публічної служби, урядові та неурядові організації (враховуючи також Європейський суд з прав людини) [див., напр.: 6–8]. Звертаючись до суду чи адміністративного органу та іншого компетентного суб'єкта за захистом чи з вимогою здійснення належної охорони службово-трудова прав, публічний службовець може забезпечити здійснення власного права на гідну працю та низку інших прав.

2. *Забезпечення праці професійних публічних службовців інструментами, передбаченими у межах нормативно-правового регулювання праці цих службовців.* Ця група практичних виявів забезпечення праці розглядуваних суб'єктів трудового права є похідною від попередньої й охоплює наступні види об'єктивації розгляданого комплексного забезпечення праці публічних службовців:

1) організаційно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців. Цей вияв комплексного забезпечення праці публічних службовців є одним із важливих елементів належної організації роботи публічних службовців в Україні. Поряд із тим, слід зауважити, що цей вияв комплексного правового забезпечення сьогодні характеризується низкою актуальних проблем. Наприклад, відкритим по сьогодні є питання відсутності належного рівня інформаційної взаємодії службовців, що має негативний вплив на швидкість та оперативність прийняття управлінських рішень, якість проведення відповідної інформаційної роботи, мобільність та своєчасність надання управлінських послуг, якість обслуговування фізичних і юридичних осіб, своєчасності реагування на невідкладні завдання, які виникають у службовій діяльності посадової особи тощо [9, с. 55–56]. Між тим, слід зауважити, що відповідні проблеми поступово вирішуються у вимірі євроінтеграційних завдань України, у результаті прийняття Концепції розвитку електронного урядування в Україні, створено Міністерство цифрової трансформації тощо;

2) кадрове забезпечення праці професійних публічних службовців. Одним із надважливих аспектів правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні є кадрове забезпечення системи публічної служби. Форми кадрового забезпечення виражають напрямки роботи служб персоналу, серед іншого, у наступних сферах: а) підбір працівників для участі у конкурсі на заміщення вакантних посад у публічному органі, що включає в себе аналіз ситуацій на ринку пра-

ці щодо відповідних спеціалістів, пошук та оцінка кандидатів на зайняття відповідних посад, їх навчання з метою проходження конкурсу, співбесіди та ситуаційних завдань тощо; б) прогнозування потреби в кадрах, що передбачає аналіз можливих причин виникнення потреби у кадрах: звільнення, вихід на пенсію, перехід на іншу роботу, отримання вищої посади та перехід на неї, декретна відпустка тощо; в) планування навчання персоналу та підвищення рівня їх кваліфікації; г) забезпечення розвитку персоналу; ґ) надання відповідної інформаційної, методичної та іншої кваліфікаційної допомоги працівникам публічних органів з питань які стосуються як їх діяльності так і певних особистих характеристик; д) вчинення дій щодо розвитку у працівників мотивації до виконання покладених на них завдань та функцій; е) забезпечення оптимального використання людських ресурсів у системі публічної служби;

3) соціальне забезпечення праці професійних публічних службовців. Основними законодавчими актами, які на сьогодні визначають питання соціального забезпечення професійних публічних службовців є КЗпП України, а також закони України «Про державну службу» та «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких закріплено основні засади здійснення соціального захисту цих службовців. Проте, на практиці, фактично значна роль із проголошених соціально-правових гарантій залишається на декларативному рівні у зв'язку з різними чинниками, зокрема: відсутність належного механізму їх впровадження та реалізації, відсутність грошових коштів на реалізацію закріплених норм, неналежний стан інших матеріальних ресурсів на впровадження окремих соціальних гарантій.

Висновки. Правове забезпечення праці професійних публічних службовців має надзвичайне значення для належного функціонування кожного публічного службовця та системи публічної служби в цілому. Професійна публічна служба в Україні та в державах-членах Європейського Союзу є ефективною не лише за наявності високо кваліфікованих кадрів, котрі здатні якісно надавати адміністративні послуги, виконувати в повному обсязі свої посадові обов'язки, але й також за наявності відповідних засобів правового регулювання їх діяльності, можливості здійснювати окремий правовий вплив на ті чи інші відносини, наявності відповідних юридичних засобів, механізмів за допомогою яких здійснюється виконання посадовими та службовими особами покладених на них функцій держави. У цьому контексті для отримання найбільш позитивного результату в сфері реалізації публічної політики у суспільне та публічного життя має бути досягнуто відповідний консенсус та стабільність між роботою публічних службовців (власне, трудовправовий контекст

питання) та адміністративно-правовим забезпеченням їхньої праці (адміністративно-правовий контекст питання). Відтак, ключовими особливостями комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні у період реформування системи публічної служби, на нашу думку, є: 1) модернізація професійної публічної служби та управління людськими ресурсами; 2) побудова дійсно професійної, а також некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян професійної публічної служби; 3) активізація діяльності у сфері розвитку професійних публічних службовців (підвищення кваліфікації співробітників, упровадження нових технологій); 4) розширення значення місцевих органів публічної влади у питаннях вирішення місцевих проблем та посилення їх ролі та значення при регулюванні суспільних відносин на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці; 5) встановлення відповідності публічної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі, з врахуванням реформи децентралізації; 6) налагодження ефективної взаємодії органів публічної служби як між собою, так і з громадськими установами, організаціями, окремими громадянами та суспільством в цілому на засадах рівності, паритетності, відкритості та публічності; 7) підвищення рівня соціального забезпечення професійних публічних службовців у відповідності до європейських норм та міжнародних стандартів.

Література

1. Любимов О.К. Об определении понятия «административно-правовое обеспечение работы государственных служащих». *Право и политика*. 2018. № 1. С. 21–24.
2. Богдан І.А. Умови праці як елемент трудо-правового забезпечення творчості. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 50–56.
3. Костюченко О.Є. Соціальне призначення трудового права: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2018. 449 с.
4. Лежнева Т.М. Трудо-правові засоби охорони комерційної таємниці як загроза трудовим правам працівників (за проектом Трудового кодексу України). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, Т. 2. С. 49–52.
5. Ібрахім С.С. Міжнародно-правові норми про захист трудових прав жінок та їх імплементація в арабських державах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2015. 202 с.
6. Журавель В.І. Співвідношення індивідуальних та колективних форм захисту трудових прав працівників : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 430 с.
7. Фартушок Т.Б. Захист права працівників на оплату праці : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 194 с.
8. Яснолобов О.В. Правове регулювання захисту трудових прав працівників у судах України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2013. 207 с.
9. Коваленко Ю.О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 239 с.

Анотація

Любимов О. К. Поняття комплексного забезпечення праці професійного публічного службовця в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена концептуалізації комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в аспекті європеїзації професійної публічної служби України. Автор формулює визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців», «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» й на їх основі розкриває юридичну сутність «комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців». З'ясовується соціально-правове значення комплексного правового забезпечення праці досліджуваних суб'єктів трудового права й виокремлюються основні напрями вияву цього забезпечення. Обґрунтовується думка, що відповідне забезпечення праці професійних публічних службовців поділяється на: забезпечення праці суто правовими інструментами; забезпечення праці інструментами, передбаченими у межах нормативно-правового регулювання праці цих службовців. Зроблено висновок, що ключовими особливостями комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні у період реформування системи публічної служби є: 1) модернізація професійної публічної служби та управління людськими ресурсами; 2) побудова дійсно професійної, а також некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян професійної публічної служби; 3) активізація діяльності у сфері розвитку професійних публічних службовців (підвищення кваліфікації співробітників, упровадження нових технологій); 4) розширення значення місцевих органів публічної влади у питаннях вирішення місцевих проблем та посилення їх ролі та значення при регулюванні суспільних відносин на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці; 5) встановлення відповідності публічної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі, з врахуванням реформи децентралізації; 6) налагодження ефективної взаємодії органів публічної служби як між собою, так і з громадськими установами, організаціями, окремими громадянами та суспільством в цілому на засадах рівності, паритетності, відкритості та публічності; 7) підвищення рівня соціального забезпечення професійних публічних службовців у відповідності до європейських норм та міжнародних стандартів.

Ключові слова: державний службовець, правове забезпечення, професійний публічний службовець, службовець органів публічного самоврядування, соціальне забезпечення.

Аннотация

Любимов О. К. Понятие комплексного обеспечения труда профессионального публичного служащего в Украине. – Статья.

Статья посвящена концептуализации комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих в аспекте европеизации профессиональной публичной службы Украины. Автор формулирует определения понятий «административно-правовое обеспечение работы профессиональных публичных служащих», «трудоправового обеспечения труда профессиональных публичных служащих» и на их основе раскрывает юридическую сущность «комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих». Выясняется социально-правовое значение комплексного правового обеспечения труда исследуемых субъектов трудового права выделяются основные направления проявления этого обеспечения. Обосновывается мнение, что соответствующее обеспечение труда профессиональных публичных служащих подразделяется на: обеспечение работы сугубо правовыми инструментами; обеспечение работы инструментами, предусмотренными в рамках нормативно-правового регулирования труда этих сотрудников. Сделан вывод, что ключевыми особенностями комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих в Украине в период реформирования системы публичной службы являются: 1) модернизация профессиональной публичной службы и управления человеческими ресурсами; 2) построение действительно профессиональной, а также некоррупцированной, престижной, ориентированной на потребности граждан профессиональной публичной службы; 3) активизация деятельности в сфере развития профессиональных публичных служащих (повышение квалификации сотрудников, внедрение новых технологий) 4) расширение значения местных органов публичной власти в вопросах решения местных проблем и усиление их роли и значение в регулировании общественных отношений на подчиненной им административно-территориальной единицы; 5) установление соответствия публичной кадровой политики требованиям трансформационных процессов в государстве, с учетом реформы децентрализации; 6) налаживания эффективного взаимодействия органов публичной службы как между собой, так и с общественными учреждениями, организациями, отдельными гражданами и обществом в целом на основе равенства, паритетности, открытости и публичности; 7) повышение уровня социального обеспечения профессиональных

публичных служащих в соответствии с европейскими нормами и международными стандартами.

Ключевые слова: государственный служащий, правовое обеспечение, профессиональный публичный служащий, служащий органов публичного самоуправления, социальное обеспечение.

Summary

Liubymov O. K. The concept of comprehensive provision of professional public servants in Ukraine. – Article.

The article focuses on conceptualization of comprehensive legal support of professional public servants' work in the context of professional public service Europeanisation in Ukraine. The author defines the concepts of "administrative and legal support of the professional public servants' work", "labour and legal support of the professional public servants' work", and on this basis, discloses the legal nature of the "complex legal support of work of the professional public servants". Socio-legal essence of comprehensive legal support of the labour law entities under investigation have been determined, and the main directions of this support manifestation have been stood out. The opinion is justified that the related ensuring the professional public servants' work is divided into labour provision by purely legal instruments; labour support by instruments envisaged in terms of these servants' work regulation. It is concluded that the key features of the comprehensive legal support for the work of professional public servants in Ukraine during the reform of the public service system are: 1) modernization of professional public service and human resources management; 2) building a truly professional, as well as non-corrupt, prestigious, citizen-oriented, professional public service; 3) intensification of activities in the field of development of professional public servants (upgrading of employees' skills, introduction of new technologies); 4) expanding the importance of local public authorities in solving local problems and enhancing their role and importance in regulating public relations at their subordinate administrative-territorial unit; 5) establishment of compliance of public personnel policy with the requirements of transformation processes in the state, taking into account the decentralization reform; 6) establishing effective interaction of public service bodies with each other and with public institutions, organizations, individual citizens and society as a whole, on the basis of equality, parity, openness and publicity; 7) increasing the level of social security of professional public servants in accordance with European norms and international standards.

Key words: civil servant, legal support, professional public servant, local government officials, social welfare.