

Список використаних джерел:

1. Серeda O.Г. Медіація (посередництво) як альтернативний спосіб вирішення трудового спору. *Право та інновації*. 2017. № 2. С. 38–45.
2. Грабовська Г.М., Подковенко Т.О. Сучасні способи врегулювання індивідуальних трудових спорів. *Юридичний вісник*. 2018. № 3(48). С. 117–123.
3. Європейський кодекс поведінки медіаторів: міжнародний акт Європейської комісії від 02.06.2004. URL: <https://cutt.ly/7ttM78S>.
4. Дараганова Н.В. Медіація як один із альтернативних способів вирішення індивідуальних трудових спорів. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 77–83.
5. Забокрицький І. Рівність, гідність та пропорційність як принципи прав людини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 865. С. 521–530.
6. Лагута В.О. Критерії визначення розумних строків. *Форум права*. 2013. № 3. С. 328–332.
7. Гусев А.І. Окремі психологічні аспекти впровадження медіаційних технологій у роботу з «латентними правопорушеннями» у шкільному середовищі. URL: <https://cutt.ly/xts70wc>.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-2.14>

ЛЮБИМОВ О.К.

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ПРОФЕСІЙНИХ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена критичному аналізу результатів реформування системи публічної служби у зв'язку із забезпеченням соціальної безпеки професійних публічних службовців. Автором окреслено важливість трудоправового контексту наукового осмислення модернізації публічної служби з огляду на те, що професійна публічна служба є виявом особливої трудової діяльності багатьох громадян України, недостатній рівень соціальної безпеки цих службовців створює умови, за яких працівники не спроможні гідно виконувати свої службово-трудові обов'язки, а орган публічної адміністрації унеможливлений досягати мети свого створення та функціонування. З огляду на це з'ясовано вплив множинних перетворень в адміністративному законодавстві про професійну публічну службу на стан забезпечення соціальної безпеки цих службовців. У цьому контексті зазначено, що в Україні з 2019 р. здійснюються множинні перетворення в адміністративному законодавстві, котрі спрямовані на європеїзацію професійної публічної служби й на вирішення значного обсягу інших проблемних питань функціонування публічної служби в Україні, що тією чи іншою мірою стосуються стану забезпечення належного рівня соціальної безпеки професійних публічних службовців; погіршують стандарти забезпечення гідної праці держслужбовців, отже, їх рівень соціальної безпеки. Автором виокремлено та систематизовано основні напрями реформування професійної публічної служби як складової частини забезпечення соціальної безпеки публічних службовців. До цих напрямів реформування віднесено напрями, що обумовлені внутрішніми передумовами реформування системи публічної служби і є такими, які позначаються на стані забезпечення соціальної безпеки професійних публічних службовців (група напрямів реформування професійної публічної служби, що опосередковано позначаються на стані забезпечення соціальної безпеки професійних публічних службовців; група напрямів реформування професійної публічної служби, що безпосередньо позначаються на стані забезпечення соціальної безпеки професійних публічних службовців); напрями, що обумовлені зовнішніми передумовами.

мовами реформування системи публічної служби і є такими, які опосередковано відображаються на стані забезпечення соціальної безпеки професійних публічних службовців (недостатня раціоналізація та автоматизація здійснюваних адміністративних процедур; надзвичайно велике поширення корупції серед службовців тощо).

Ключові слова: державний службовець, правовий статус, праця, професійний публічний службовець, реформа законодавства, службовець органу публічного самоврядування, трудове право.

The article focuses on a critical analysis of the results of reforming the public service system in the light of ensuring the social security of professional public servants. The author determines the importance of the labor-legal context of the public service modernization scientific understanding, given that: the professional public service is a manifestation of the special work of many citizens of Ukraine; the insufficient level of social security of these employees creates the conditions under which employees are not able to fulfill adequately their service and labour duties, and the public administration body cannot achieve the goals of its creation and functioning. With this in mind, the effect of multiple transformations in the administrative legislation, related to professional public service, on the state of ensuring the social security of these employees is clarified. In this context, it is noted that since 2019, numerous transformations have been carried out in administrative legislation in Ukraine, which are aimed at Europeanizing the professional public service and solving a significant amount of other problematic issues of the public service functioning in Ukraine, which in varying degrees relate to the state of ensuring the appropriate level of the professional public servants social security; are worsen the standards for decent work for public servants, and therefore their level of social security. The author identifies and systematizes the main directions of reforming the professional public service as an integral part of ensuring the public servants social security. The following areas of reform are referred to: the directions determined by the internal prerequisites for reforming the public service system and are affecting the state of ensuring the professional public servants social security (group of directions for reforming the professional public service that directly affect the state of ensuring social security of professional public servants; group of directions for reforming the professional public service that indirectly affect the state and ensuring the social security of professional public servants); the directions caused by the external prerequisites for reforming the public service system and are indirectly reflected in the state of ensuring the social security of professional public servants (insufficient rationalization and automation of administrative procedures implemented; extremely widespread corruption among employees, etc.). The conclusions summarize the research results.

Key words: labour law, legal status, civil servants, local government officials, professional public servant, reform of legislation, work.

Вступ. Модернізація публічної служби є не лише особливою конституційно-правовою, адміністративно-правовою проблемою, але й особливим питанням для науки трудового права, що вказує на потребу комплексного дослідження цього питання в контексті здійснюваних сьогодні реформ публічної адміністрації, обумовлених євроінтеграційними амбіціями України. Цей контекст дослідження обумовлений тим фактом, що з плином часу та активним наближенням України до міжнародного європейського простору, адаптацією законодавства нашої держави до міжнародно-правових норм, а також з активним впровадженням європейських принципів у суспільне та державне життя України необхідними напрямками розвитку нашої правової системи стали модернізація публічної служби; побудова прозорої та відкритої системи публічного адміністрування та влади; створення правових та організаційних передумов для підвищення престижу публічної служби; гармонізація адміністрування публічною службою відповідно до європейсько-правових вимог. Крім того, надзвичайна актуальність питання забезпечення соціальної безпеки (далі – СБ) публічних службовців у контексті модернізації публічної служби має велике значення з огляду на те, що вже з вересня 2019 р. в Україні, як зауважують вчені, розпочався стрімкий процес комплексної десоціалізації ще не сформованої моделі соціальної держави за-

галою та десоціалізації трудової діяльності державних службовців (окремо – прокурорів), зокрема. Ці дії неодмінно призведуть до погіршення рівня СБ громадян, розширення класу прекаріатів та андеркласу загалом, а також зумовлять утвердження панування корупції у державі [1, с. 39].

Питання оптимізації професійної публічної служби (як складової частини оптимізації СБ у державі) вже тій чи іншою мірою досліджувались у наукових працях вітчизняних та зарубіжних юристів-трудовиків, юристів-адміністративістів, фахівців у галузі державного управління, таких як А.В. Андрєєв, В.С. Венедиктов, С.В. Вишновецька, А.О. Головачова, О.А. Губська, А.Ю. Гурік, О.Ю. Дрозд, С.Д. Дубенко, М.І. Зубрицький, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, М.І. Кобаль, В.В. Ковалик, Ю.В. Ковбасюк, В.А. Козбаненко, Ю.В. Колобов, А.Ю. Коротких, П.С. Луцок, В.Я. Малиновський, В.Я. Мацюк, Т.П. Мороз, В.М. Павліченко, М.В. Панченко, С.М. Серьогін, А.С. Сіцинський, О.А. Соколова, Ю.П. Сурмін, Д.П. Ушверідзе, Ю.Н. Щербаков. Водночас слід звернути увагу на те, що досі питання впливу адміністративних реформ на соціальну безпеку публічних службовців ще комплексно не досліджувалось (як правило, під час дослідження цього питання звертається увага саме на соціальну безпеку держслужбовців); в уже опублікованих дослідженнях неповністю враховані особливості впливу поточних реформ публічної служби на соціальну безпеку публічних службовців.

Зазначене актуалізує потребу комплексного дослідження реформування професійної публічної служби як складової частини оптимізації СБ.

Постановка завдання. Метою статті є критичний аналіз реформування системи публічної служби в трудовому контексті, а саме у зв'язку із забезпеченням СБ професійних публічних службовців. Досягнення цієї мети уможливується виконанням таких завдань, як окреслення важливості трудового контексту наукового осмислення модернізації публічної служби; з'ясування впливу множинних перетворень в адміністративному законодавстві про професійну публічну службу на стан забезпечення СБ цих службовців; виокремлення та систематизація основних напрямів реформування професійної публічної служби як складової частини забезпечення СБ публічних службовців; узагальнення результатів дослідження.

Результати дослідження. Професійна публічна служба має бути ефективним механізмом забезпечення стабільності у державі, ефективною ланкою взаємодії між суспільством, окремим громадянином, державними органами (органами місцевого самоврядування) та державою загалом, активним та ефективним регулятором суспільних та публічних інтересів тощо, отже, має бути взірцем дотримання законності, верховенства права, дотримання прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина. Також наголосимо на тому, що професійна публічна служба є площиною, в якій здійснюється трудова діяльність публічних службовців, якими є значна кількість українців. Отже, забезпечення СБ цих службовців на публічній службі становить значний відсоток потенціалу СБ у сфері праці в державі загалом.

Таким чином, у трудовому сенсі модернізація публічної служби має надзвичайно велике значення з огляду на таке.

1) Публічна служба є виявом особливої трудової діяльності багатьох громадян України, отже, низькі стандарти забезпечення трудових прав на публічній службі є дискримінацією значної кількості трудящих в Україні. Відповідний підхід до врегулювання праці публічних службовців дає змогу констатувати недостатність гуманістичного характеру норм про працю публічних службовців, що має безпосередній вплив на соціальну безпеку суспільства. Цей висновок ґрунтується на справедливій позиції В.В. Пузанової стосовно наслідків недотримання гуманістичної засади трудового права для працівника. Отже, працівники можуть позбавлятися засобів для існування у справедливому розмірі, адже «заробітна плата, як правило, є основним джерелом отримання доходу найманого працівника»; працівники можуть позбавлятися можливостей «належним чином розвиватись в процесі праці та поза процесом праці»; працівники можуть бути позбавлені можливостями «повноцінно користуватись своєю свободою праці у частині праці на працю»; працівники за таких умов «перебувають у стані психоемоційної нестабільності» тощо [2, с. 279–280].

2) Недостатній рівень СБ публічних службовців створює умови, в яких працівники не спроможні гідно виконувати свої службово-трудова обов'язки, а орган публічної служби не має можливості досягати мети свого створення та функціонування. У цьому сенсі підвищується рівень соціального напруження серед публічних службовців, а також їх невдоволення органом публічної служби («несправедливим» правопорядком), зростає правовий нігілізм серед службовців.

Можемо дійти висновку, що в Україні як у соціальній та правовій державі недопустимою є модернізація публічної служби, що призводитиме до зниження рівня СБ службовців, послаблюватиме можливості подальшого впровадження на публічній службі концепції гідної праці

службовців. Водночас необхідно звернути увагу на те, що у вересні 2019 р. в нашій державі розпочався новий етап модернізації публічної служби, що отримав назву «Перезавантаження влади» й критикується українськими вченими [1, с. 39–40; 3, с. 53, 125–126, 129, 225, 330] як такий, що значно погіршує можливий потенціал концепції гідної праці на публічній службі, тому знижує рівень забезпечення СБ публічних службовців. Погодимось із науковцями в тому, що відповідні зміни законодавства не обумовили позитивних зрушень у питанні оптимізації забезпечення СБ держслужбовців. Більш того, слід констатувати, що відповідне «Перезавантаження влади» спричинило створення таких нормативних умов здійснення службово-трудової діяльності державних службовців, у яких права цих службовців як громадян і працівників, були надзвичайно звужені, що є зворотнім кроком у процесі європеїзації професійної публічної служби України. Це суперечить праву ЄС і рекомендаціям Ради Європи, зокрема Директиві Ради ЄС «Щодо рамоккових угод з визначенням строком роботи, укладених ETUC, UNICE та CEEP» від 28 червня 1999 р. № 1999/70/ЄС, Рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо статусу публічних службовців в Європі» від 24 лютого 2000 р. № R (2000)6 (далі – Рекомендації КМ РЄ). Зокрема, модифікація особливостей звільнення із служби держслужбовця, а також правил зміни істотних умов державної служби суперечить п. 16 додатку до Рекомендацій КМ РЄ, що вказує на неприпустимість звуження правових гарантій публічних службовців, котрі спрямовані на захист публічних службовців від зловживань влади [4, с. 49–60; 5, с. 202–212].

Подібні зауваження також висловлюються українським юристом-трудовиком М.В. Панченком, котрий зазначає, що в результаті проваджуваної політики «Перезавантаження влади» законодавство про державну службу «було концептуально змінене, наслідком чого стала зміна низки аспектів праці державних службовців (реалізації права на працю)», а саме відбулося суттєве звуження можливості державних службовців «на трудову реалізацію в рамках гідної праці і відтепер означена праця не повністю відповідає критеріям гідної праці на держслужбі» (цими критеріями є гідний характер доступу до держслужби; гідний характер перебігу службово-трудових правовідносин за участі держслужбовця; гідна заробітна плата держслужбовця; гідний рівень безпеки, здоров'я та справедливості умов праці держслужбовця; гідний характер СБ держслужбовця; гідний характер забезпечення можливості держслужбовця захистити власні трудові прав та законні інтереси [6, с. 79]). Зокрема, критично аналізуючи загальні та спеціальні норми чинного законодавства нашої держави про державну службу, науковець констатує, що відбулось «розширення повноважень суб'єкта призначення щодо додаткових можливостей припинення державної служби окремих державних службовців». Водночас М.В. Панченко зауважує, що «навіть за таких умов наявні сучасні критерії гідної праці держслужбовців в тій чи іншій мірі враховують низку вимог трудової концепції гідної праці, що обумовлено як тим, що Україна є правовою та соціальною державою», так і тим, що службово-трудова правовідносина, умови здійснення трудової діяльності в Україні врегульовуються «законодавством про працю, котре вбудоване, зокрема, на ідеях справедливості, гуманізму, будучи повністю пронизаним розумінням людини в якості найвищої соціальної цінності»; «адміністративним законодавством, яке у відповідній частині або дублює норми законодавства про працю (це є небажаною нормотворчою практикою), або ж адаптує їх до особливостей державної служби (вказане не повинно викривляти трудово-правовий вияв концепції гідної праці)» [3, с. 129, 330, 370].

Таким чином, можемо констатувати, що сьогодні в нашій державі здійснюються множинні перетворення в адміністративному законодавстві, котрі спрямовані на європеїзацію професійної публічної служби (більшої міри держслужби) й на вирішення значного обсягу інших проблемних питань функціонування публічної служби в Україні, що тією чи іншою мірою стосуються стану забезпечення належного рівня СБ професійних публічних службовців; погіршують стандарти забезпечення гідної праці держслужбовців, отже, їх рівень СБ. Саме тому вважаємо за доцільне в межах дослідження проаналізувати вплив цих змін на соціальну безпеку зазначених службовців відповідно до основних напрямів модернізації публічної служби в нашій державі.

Отже, слід виокремити такі напрями реформування професійної публічної служби як складової частини забезпечення СБ публічних службовців.

1) Напрями реформування професійної публічної служби в Україні, що обумовлені внутрішніми передумовами реформування системи публічної служби й відображаються на стані забезпечення СБ професійних публічних службовців. Ці напрями поділяються на такі групи:

– група напрямів реформування професійної публічної служби в Україні, що опосередковано позначаються на стані забезпечення СБ професійних публічних службовців; ці напрями стосуються вирішення таких проблем функціонування професійної публічної служби, як недоскона-

лість кадрової політики, що є наслідком плинності кадрів у системі публічної служби; відсутність належного механізму управління людськими ресурсами, зокрема відсутність належного рівня знань, умінь, навичок та організаторських здібностей з боку керівників органів публічної служби;

- необхідність підвищення рівня якості та вдосконалення процесу надання адміністративних послуг;
- дисбаланс у взаємозв'язку між кількістю публічних службовців, характером виконуваної ними роботи з функціями та повноваженнями органів публічної служби;
- наявність «гендерного розриву» в структурі кадрів публічної служби;
- відсутність належного рівня контролю за виконанням службовими особами власних повноважень, отже, необхідності розроблення дієвих механізмів його здійснення як з боку вищестоящих осіб, так і з боку громадськості;
- необхідність посилення координації та взаємодії між органами публічної служби.

2) Група напрямів реформування професійної публічної служби в Україні, що безпосередньо позначаються на стані забезпечення СБ професійних публічних службовців. Зазначена група напрямів стосується вирішення таких проблем функціонування професійної публічної служби:

- дискримінація по відношенню до публічних службовців керівників органів публічної служби, кадрових служб, колег тощо;
- булінг, мобінг та сексуальні домагання на публічній службі;
- негідні (небезпечні, нездорові, неекологічні) умови праці на публічній службі;
- низькі гарантії прав людини у сфері праці та трудових прав у службово-трудовах відносинах під час їх виникнення, перебігу та припинення.

3) Напрями реформування професійної публічної служби в Україні, що обумовлені зовнішніми передумовами реформування системи публічної служби й опосередковано відображаються на стані забезпечення СБ професійних публічних службовців. До цих проблем слід віднести такі проблемні питання функціонування публічної служби, що відображаються на соціальній безпеці публічних службовців:

- недостатня раціоналізація та автоматизація здійснюваних адміністративних процедур;
- надзвичайно велике поширення корупції серед публічних службовців;
- недосконалість систематизації законодавства, яке регулює питання публічної служби (наявність окремих законодавчих актів про держслужбу та про службу в органах місцевого самоврядування; наявність спеціальних актів про центральні органи виконавчої влади тощо);
- зниження довіри населення як до публічних службовців, так і до системи публічної служби загалом;
- низький рівень застосування інформаційних та електронних технологій у системі публічної служби;
- значний розвиток інформаційного суспільства та необхідності впровадження в систему публічної служби низки інформаційних технологій та інформаційно-комунікаційних систем тощо.

Отже, враховуючи проблеми, що виникають в управлінській діяльності та функціонуванні публічної служби, зважаючи на напрями здійснення адміністративної реформи, котрі визначені у Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, стратегічних документах стосовно реформування державного управління, модернізації професійної публічної служби загалом, можемо констатувати, що законодавцем та Кабміном України приділяється увага вирішенню поточних службово-трудовах проблем функціонування досліджуваної служби, однак досі відсутній комплексний підхід до вирішення відповідних проблем. Окремою проблемою є тенденція до зниження рівня СБ професійних публічних службовців у процесі здійснення модернізації, європеїзації публічної служби (хоча зниження гарантій публічних службовців суперечить наближенню українського законодавства про публічну службу праву ЄС про публічну службу, а також відповідним документам Ради Європи). Як наслідок, мають місце такі труднощі:

- 1) вирішення проблем службово-трудового характеру у функціонуванні держслужби відбувається без паралельного вирішення аналогічних проблем функціонування служби в органах місцевого самоврядування;
- 2) здійснення реформи адміністративного законодавства про публічну службу враховує не весь комплекс службово-трудовах проблем діяльності професійних публічних службовців, що спричиняє значні ризики у забезпеченні належного рівня СБ цих службовців;
- 3) здійснення реформи адміністративного законодавства про публічну службу обумовлює політизацію цієї служби, залежність від політичних подій у державі, знижує професіоналізацію служби та скорочує гарантії гідної праці службовців.

Висновки. Процес реформування системи публічної служби, що отримав своє продовження у вигляді «Перезавантаження влади», є процесом, який нещодавно розпочався та триватиме в подальшому. При цьому задля забезпечення СБ публічних службовців у межах відповідного процесу необхідними кроками є повне оновлення нормативно-правової бази, яка регулює діяльність публічної служби в Україні й відхід законодавця від тенденції нормативного зниження СБ публічних службовців в Україні; підвищення рівня соціально-економічного становища державних службовців; об'єднання зусиль центральних та місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо спільного вирішення нагальних проблем трудовправового становища публічних службовців; подальше впровадження сучасних європейських технологій управління публічною службою в Україні; реформування всієї системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців; активне залучення наукових працівників до напрямів удосконалення публічного управління та адміністрування загалом; активізація інформаційно-технологічних процесів у системі публічної служби.

Комплексно реалізувавши вищезазначені напрями, законодавець та Уряд зможуть досягнути бажаного результату реформування системи публічної служби, наблизити її до європейських стандартів, забезпечити подальший розвиток України як соціальної та правової держави, в якій ставлення держави до трудяшого (також у публічному секторі) засновуватиметься на концептуальній ідеї людиноцентризму.

Список використаних джерел:

1. Hladky V. Some cautionary remarks on the process of desocialization of the world of work. *Scientific Discoveries: Projects, Strategies and Development* : Proceedings of the Internat. Scient. and Pract. Conf. (Edinburgh, Oct. 25, 2019). Edinburgh : ESP, 2019. Vol. 3. P. 38–44. DOI: 10.5281/zenodo.3519327.
2. Пузанова В.В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : збірник наукових статей за матеріалами VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Житомир, 19 квітня 2018 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2018. С. 278–280.
3. Панченко М.В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05. Київ, 2019. 459 с.
4. Любимов О.К. Модернизация административно-правового статуса государственного служащего. *Право и закон*. 2017. № 2. С. 49–60.
5. Любимов О.К. Основні напрямки реформування системи державної служби як складової частини модернізації держави. *Соціальне право*. 2018. № 1. С. 202–212.
6. Панченко М.В. Поняття гідної праці державних службовців у правоохоронній сфері України. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 74–80. DOI: 10.37440/soclaw.2019.02.11.