

3. Ветухова І.А. Основні принципи державної сімейної політики і їх закріплення в трудовому законодавстві України. *Трудове право та право соціального захисту населення в контексті правової держави* : матеріали Науково-практичної конференції ; м. Харків, 24–25 вересня 2010 р. / за ред. проф. В.С. Венедіктова. Харків : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський економіко-правовий університет, 2010. С. 29–33.

4. Про ратифікацію конвенції Міжнародної організації праці № 156 про рівне становлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками : Закон України від 22 жовтня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 452.

5. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.

6. Бурлака О.С. Соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. Київ : ТОВ «В справі», 2016. 448 с.

7. Венедіктов В.С. Правове регулювання часу відпочинку в службово-трудових відносинах : науково-практичний посібник / Нац. ун-т внутр. справ. Харків : Нац.ун-т внутр. справ, 2004. 127 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.19>

ЛЮБИМОВ О.К.

ГАРАНТІЇ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті актуалізується наукова думка про юридичну сутність і структуру гарантій службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні. Автор пропонує під поняттям «юридичні гарантії професійного публічного службовця» розуміти закріплені на рівні чинного законодавства засоби та способи охорони й захисту повноважень публічних службовців, умови для нормального функціонування кожного окремого службовця, які загалом зумовлені соціальним становищем та особливим правовим статусом публічного службовця. Окреслюються характерні особливості гарантій праці професійних публічних службовців в Україні, а також уточнюються концептуальні рамки гарантій праці професійних публічних службовців. Наголошується, що гарантії праці професійних публічних службовців доцільно досліджувати в контексті забезпечення соціального захисту службовця й можливості реалізації ним своїх професійних обов'язків, виконання покладених на нього завдань і функцій, шляхом створення відповідних для цього матеріальних умов. У цьому сенсі наявна в законодавстві сукупність гарантій праці професійних публічних службовців автором поділяється на групи гарантій, залежно від динаміки службово-трудових правовідносин за участю професійних публічних службовців, а саме: гарантії під час прийняття на професійну публічну службу; гарантії під час проходження професійної публічної служби; гарантії під час звільнення особи з професійної публічної служби. Зроблено висновок, що гарантії праці професійних публічних службовців є різноманітними і являють собою досить громіздкий механізм забезпечення соціального захисту публічних службовців як під час вступу на публічну службу, так і в разі її проходження та звільнення. Гарантії праці публічних службовців спрямовані на забезпечення дотримання соціальних прав і законних інтересів представників влади, установлюють основи для подальшого захисту тих чи інших правовідносин, які виникають під

© ЛЮБИМОВ О.К. – кандидат юридичних наук, помічник судді (Вищий господарський суд України)

час їхньої безпосередньої діяльності. Передбачені на законодавчому рівні гарантії праці мають вагомe значення як для самих публічних службовців, так і для подальшого функціонування системи професійної публічної служби України загалом.

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

The article mainstreams the scientific idea of the legal nature and structure of guarantees for service and labor activities of public servants and employees of local authorities in Ukraine. The author understands the concept of “legal guarantees of a professional public servant” as the means and methods of preserving and protecting the public servants’ powers fixed at the level of current legislation, the conditions for the normal functioning of each individual employee, which are determined generally by the social condition and special legal status of the public servant. The characteristic features of labor guarantees for professional public servants in Ukraine are determined, as well as the conceptual framework of labor guarantees for professional public servants is specified. It is noted that it is advisable to study the labor guarantees of professional public servants in the context of ensuring the social protection of the employee and ensuring the possibility of fulfilling his professional duties, implementing the tasks and functions assigned to him, by creating appropriate material conditions. In this sense, a set of labor guarantees for professional public servants, fixed in the legislation, is divided by the author into three groups of guarantees, depending on the dynamics of service-labor relations with the participation of professional public servants, namely: guarantees in the process of admission to a professional public service; guarantees for professional public service; guarantees in the process of dismissing a person from a professional public service. It is concluded that the guarantees of work of professional public servants are diverse and constitute a rather cumbersome mechanism for ensuring social protection of public servants both when entering public service and during its passage and dismissal. The guarantees of work of public servants are aimed at ensuring observance of social rights and legitimate interests of the representatives of the authorities, laying the foundations for the further protection of certain legal relations that arise in their direct activity. Labor guarantees provided at the legislative level are important both for the public servants themselves and for the continued functioning of the system of professional public service of Ukraine in general.

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

Вступ. Людина в Україні, як і в будь-якій іншій сучасній правовій державі, вважається найвищою соціальною цінністю, а тому й «забезпечення, захист її прав і законних інтересів є відповідними похідними цінностями, важливість яких зумовлена самою людиною». Особливим чином це стосується саме «трудових прав людини, пов’язаних із ними законних інтересів і їх захисту, беручи до уваги в цьому разі не лише цінність людини, а і її життя, здоров’я, благополуччя, достаток тощо, що досягається в рамках реалізації людиною її права на працю та права не бути примушеною до праці». Отже, досить очевидним є те, що «захист трудових прав працівників – це захист соціальної цінності як такої» [1, с. 6]. Саме тому цілком закономірно, що саме галузь трудового права викликає настільки високий інтерес усіх соціальних груп і прошарків населення особливо в умовах реформування трудового законодавства в контексті побудови громадянського суспільства та соціально орієнтованої правової держави [2, с. 17; 3, с. 278–280]. При цьому не завжди в цьому питанні достатня увага приділяється саме врегулюванню праці професійних публічних службовців, робота яких є особливою трудовою функцією уповноважених на це осіб і вимагає особливих гарантій належного здійснення в практичній дійсності. З огляду на це, з метою забезпечення якісного та неупередженого виконання професійними публічними службовцями своїх повноважень, посадових обов’язків, максимального виконання завдань і напрямів публічної політики у визначеній сфері, дотримання ними передбачених законом право обмежень і заборон держава встановлює для публічних службовців відповідні гарантії їхньої праці. Ці гарантії спрямовані на підвищення рівня соціальної захищеності професійного публічного служ-

бовця, мотивації до своєчасного, належного виконання своїх посадових обов'язків, гарантування збереження високоякісних і професійних кадрів, забезпечення соціального захисту осіб, які виконують функції держави.

Утім, попри очевидну важливість питання правового забезпечення належних гарантій зазначених суб'єктів трудового права, варто констатувати, що по сьогодні відсутні комплексні дослідження в цьому напрямі, що враховували б останні зміни в чинному законодавстві. Указане є досить актуальним питанням, з огляду на той факт що «з вересня 2019 року в Україні розпочався стрімкий процес комплексної десоціалізації ще не сформованої моделі соціальної держави загалом і десоціалізації трудової діяльності державних службовців (окремо – прокурорів) зокрема» [4, с. 39]. Між тим в окресленому сенсі варто погодитися з думкою Ю.П. Битяка, котрий указує на те, що престижність публічної служби залежить від рівня матеріального та соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності публічного службовця [5, с. 162]. Дійсно, публічний службовець, маючи особливий правовий статус, має бути й належним чином соціально-захисним і мати додаткові стимули та засоби щодо належного виконання ним своїх посадових обов'язків і всебічної реалізації своїх повноважень, що й забезпечується різноманітними гарантіями праці публічних службовців.

Окремі питання гарантій службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування розкривалися в наукових працях українських юристів-трудовиків і юристів-адміністративістів, а саме: Е.В. Бабенка, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, С.В. Вишновецької, В.В. Волинця, Н.Д. Гетьманцевої, М.І. Зубрицького, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, А.Ю. Коротких, П.С. Луцюка, М.В. Панченка, О.В. Петришина, В.В. Пузанової, О.М. Солоненка, Д.П. Ушверідзе, О.В. Яснолобова, О.М. Ярошенка й інших науковців. Поряд із тим варто зауважити, що в уже опублікованих працях, у яких окреслювалися окремі питання гарантій праці публічних службовців, ці гарантії не досліджувалися комплексно (як сукупні гарантії праці держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування), а також не враховувалися останні зміни чинного законодавства.

Постановка завдання. Саме тому метою наукової статті є актуалізація наукової думки про юридичну сутність і структуру гарантій службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні. Для належного досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) з'ясувати, що варто розуміти під поняттям «юридичні гарантії професійного публічного службовця»; 2) окреслити характерні особливості гарантій праці професійних публічних службовців в Україні; 3) уточнити рамки гарантій праці професійних публічних службовців; 4) виокремити наявні в законодавстві гарантії праці професійних публічних службовців і структурувати їх у межах відповідної системи гарантій.

Результати дослідження. Аналізуючи юридичні гарантії службово-трудової діяльності професійних публічних службовців, спершу варто погодитися з думкою провідного українського юриста-трудолика М.І. Іншина [6, с. 171–172], що юридичні гарантії праці професійних публічних службовців не можуть і не повинні відокремлюватися від гарантій, які передбачені для людини та громадянина загалом, для осіб, які працюють за трудовими чи цивільно-правовими договорами, для осіб, які виконують будь-які трудові функції. Водночас необхідно мати на увазі, що гарантії праці професійних публічних службовців мають відображати особливий правовий статус публічного службовця, його значення для виконання функцій держави, характеризувати публічного службовця як представника влади, особу, яка безпосередньо виконує функції держави (місцевого самоврядування).

Крім того, наголосимо, що обсяг гарантій публічного службовця має визначатися та закріплюватися на рівні закону. Законодавчі гарантії потрібні для максимально ефективного впровадження їхнього правового статусу в роботу, службу, суспільне й особисте життя. Закріплення гарантій праці публічного службовця на рівні закону є додатковим засобом соціального захисту й соціального забезпечення службовців в Україні. Поряд із тим по сьогодні ні в Кодексі законів про працю (далі – КЗпП) України, ні Законі України «Про державну службу», ні Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено вичерпного переліку гарантій праці професійних публічних службовців в Україні. Проте про їх існування ми можемо точно констатувати, аналізуючи норми цих та інших законодавчих актів, що тією чи іншою мірою врегульовують службово-трудова діяльність публічних службовців.

Загалом під *юридичними гарантіями професійного публічного службовця* пропонуємо розуміти визначені на законодавчому рівні засоби та способи охорони й захисту повноважень публічних службовців, умови для нормального функціонування кожного окремого публічного

службовця, які загалом зумовлені соціальним становищем та особливим правовим статусом публічного службовця, спрямовані на забезпечення стабільності роботи цього службовця, його належної трудової, організаційної та правової діяльності, захисту прав, свобод і законних інтересів публічних службовців, створення рівних можливостей для реалізації кожним публічним службовцем своїх службово-трудова прав і законних інтересів у сфері праці, соціальній сфері загалом.

З указаного випливає, що характерними особливостями гарантії праці професійних публічних службовців в Україні є такі їх характерні риси: 1) гарантії праці професійних публічних службовців визначаються їхнім особливим правовим статусом; 2) гарантії праці професійних публічних службовців характеризують соціальне та матеріальне забезпечення цих службовців; 3) гарантії праці професійних публічних службовців спрямовані на забезпечення отримання максимально-позитивного результату від службової діяльності цих службовців; 4) гарантії праці професійних публічних службовців мають значний вплив на мотивацію публічного службовця, стимулюють його до належного виконання своїх посадових і службових обов'язків; 5) гарантії праці професійних публічних службовців застосовуються, як правило, незалежно від рівня й виду, підвиду професійної публічної служби, правового статусу публічного службовця; 6) гарантії праці професійних публічних службовців закріплюються як у загальних (КЗпП України), так і в спеціальних законах і нормативно-правових актах, які врегульовують питання правового статусу професійних публічних службовців (зокрема закони України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про запобігання корупції»); 7) перелік юридичних гарантії публічних службовців не є вичерпним.

Загалом уважаємо, що гарантії праці професійних публічних службовців ми повинні розглядати в контексті забезпечення соціального захисту державного службовця та забезпечення можливості реалізації ними своїх професійних обов'язків, виконанням покладених на них завдань і функцій, шляхом створення відповідних для цього матеріальних умов [7, с. 35–36].

Розглядаючи гарантії праці публічних службовців, убачаємо доцільність у поділі всієї сукупності гарантії праці професійних публічних службовців на групи гарантії, залежно від динаміки службово-трудова праводносин за участю професійних публічних службовців. У цьому сенсі гарантії службово-трудова діяльності професійного публічного службовця поділяються на такі групи:

1. *Гарантії під час прийняття на професійну публічну службу.* Хоча комплекс спеціальних трудових гарантії працевлаштування не поширюється на професійних публічних службовців, водночас наголосимо на тому, що, по-перше, однією з найважливіших гарантії є саме встановлення нормативно-правового регулювання питання призначення на публічну службу, що унеможливило прийняття осіб без відповідної процедури щодо проведення конкурсу на заміщення вакантних посад. Відзначимо, що однією з гарантії праці публічного службовця під час прийняття на роботу є укладення між особою та органом відповідного контракту, що передбачає поширення на цих публічних службовців сукупності гарантії, обумовлених сутністю трудового договору.

2. *Гарантії під час проходження професійної публічної служби.* Ця група гарантії складається з особливих гарантіїних засад діяльності публічних службовців, які супроводжують службовця протягом усього періоду проходження ним служби.

Зазначимо, що, наприклад, Закон України «Про державну службу» не містить чіткого переліку гарантії прав державного службовця, проте окремі розділи та статті вказаного Закону чітко передбачають види гарантії державних службовців, зокрема підтвердженням цього є статті 50–60 Закону. Особливості визнання вказаних гарантії прямо пов'язані з особливим правовим статусом державного службовця як особи, яка виконує завдання та функції держави, і виражається в підвищенні як матеріального становища державного службовця як окремої особи в державі, так і його соціальної значимості в суспільстві. Вагоме значення має й норма статті 11 вищевказаного Закону, яка передбачає можливість здійснення захисту державного службовця в разі порушення його прав і законних інтересів. Отже, право на проходження державної служби також визначається гарантією щодо можливості державного службовця в разі порушення його прав і законних інтересів вимагати, по-перше, захисту від свого безпосереднього керівництва, по-друге, можливості реалізації свого права на захист від комісії, утвореної спеціально для розгляду скарги державного службовця. У контексті дослідження гарантії під час проходження державної служби погодимося, що змістові основи соціально-правового захисту державних службовців передбачають максимізацію престижності служби, створення належних умов трудової діяльності на публічній службі тощо.

Отже, гарантії під час проходження професійної публічної служби можна поділити на такі групи гарантій: 1) *соціальні гарантії* (гарантії щодо оплати праці; застосування до публічних службовців різних видів заохочень та інших заходів матеріального забезпечення; гарантії щодо забезпечення належних умов для працевлаштування; гарантії щодо соціально-побутового забезпечення публічних службовців; забезпечення належних матеріально-побутових; гарантії щодо відпочинку публічного службовця тощо); 2) *гарантії забезпечення належних матеріально-побутових умов* (наявність матеріально-фінансових можливостей для публічного службовця для реалізації ним своїх посадових обов'язків, забезпечення публічних службовців соціальним житлом); 3) *гарантії щодо навчання публічних службовців* (гарантії щодо здійснення навчання й підвищення кваліфікації публічних службовців); 4) *трудова гарантія* (гарантія щодо просування по публічній службі; отримання чергового рангу публічного службовця тощо); 5) *гарантія щодо охорони праці публічних службовців* (гарантія щодо забезпечення безпечних умов праці та виконання посадових обов'язків, працевлаштування в умовах, які відповідають вимогам щодо охорони праці тощо); 6) *гарантія під час застосування дисциплінарного стягнення* тощо.

3. *Гарантії в разі звільнення особи з професійної публічної служби.* Зокрема, Ю.А. Джепа вважає, що відповідна група гарантій публічних службовців охоплює такі три блоки прав: 1) гарантування правомірною припинення працівником трудових правовідносин; 2) гарантування забезпечення права індивіда на працю після припинення останніх; 3) гарантування праці людини на захист і відновлення її порушених прав. Інша особливість, на думку вченого, полягає в залежності комплексу гарантій від суб'єкта трудових правовідносин, права якого повинні бути забезпечені. Третя особливість – це необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими актами, що стосуються досліджуваного питання [8, с. 11]. Водночас варто мати на увазі, що припинення права на працю в органі публічної служби може бути спричинене різноманітними підставами, а отже, й обумовлювати різноманітну процедуру припинення службово-трудових відносин. Поряд із тим у статті 86 Закону України «Про державну службу» передбачено виключний перелік підстав для припинення державної служби. Особливу увагу під час дослідження юридичних гарантій припинення публічної служби мають підстави припинення публічної служби за ініціативою роботодавця. Тобто вказані підстави мають бути чітко передбачені на законодавчому рівні, відступлення від указаних підстав буде тлумачитися як порушення трудового законодавства й законодавства про публічну службу (проте закріплення підстави не є самодостатньою гарантією права на працю; прикладом цього є підстави для масового вивільнення працівників, наявність у фактичній дійсності яких обумовлює «надмірну широту свободи задоволення роботодавцем переважного права працівника на залишення на роботі при вивільненні працівників» [9, с. 17]).

Зазначимо, що в разі припинення публічної служби права та законні інтереси публічних службовців не можуть бути обмежені чи знехтувані, а в окремих випадках має бути врахована думка самого публічного службовця щодо підстав звільнення його із займаної посади. Важливим аспектом соціального захисту публічного службовця є заборона його звільнення з посади за ініціативою роботодавця в період його тимчасової непрацездатності (за винятком звільнення в разі нез'явлення на роботу протягом більше як чотирьох місяців підряд унаслідок тимчасової непрацездатності) і в період перебування працівника у відпустці. Крім того, досить важливою гарантією в разі звільнення особи з професійної публічної служби є право на пенсію професійного публічного службовця.

Як убачається, більшість із наведених гарантій праці професійних публічних службовців передбачена в законодавстві України та загалом застосовується до цих службовців, проте рівень їх забезпечення, на жаль, досить часто залишається на невиправдано низькому рівні. Водночас окремі гарантії хоча й визначені на законодавчому рівні, проте, маючи досить слабку матеріальну базу для їх реалізації, залишаються в основному на рівні декларацій (це стосується забезпечення публічних службовців житлом).

Висновки. Зазначимо, що гарантії праці професійних публічних службовців є різноманітними і являють собою досить громіздкий механізм забезпечення соціального захисту публічних службовців як під час вступу на публічну службу, так і в разі її проходження та звільнення. Гарантії праці публічних службовців спрямовані на забезпечення дотримання соціальних прав і законних інтересів представників влади, установлюють основи для подальшого захисту тих чи інших правовідносин, які виникають під час їхньої безпосередньої діяльності. Передбачені на законодавчому рівні гарантії праці мають вагоме значення як для самих публічних службовців (оскільки вони визначають основи захисту публічних службовців), так і для подальшого функ-

ціонування системи професійної публічної служби України загалом (адже в окремих випадках можуть бути мотивами належного виконання публічними службовцями покладених на них посадових обов'язків і належного виконання ними своїх службово-трудових функцій).

Список використаних джерел:

1. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.
2. Венедиктов В.С. Теоретические подходы к реформированию трудового законодательства в контексте построения гражданского общества и правового государства. *Трудове законодавство: шляхи реформування* : матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків : ХНУВС, 2013. С. 17–19.
3. Пузанова В.В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : збірник наукових статей за матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир, 19 квіт. 2018 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2018. С. 278–280.
4. Hladky V.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.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
6. Іншин М.І. Сутність і призначення юридичних гарантій у сфері службово-трудової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 167–174.
7. Любимов О.К. Сущность и особенности гарантий государственных служащих. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. P. 34–39.
8. Джепа Ю.А. Юридичні гарантії права на працю при припиненні трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 22 с.
9. Бабенко Е.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання вивільнення працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 16–21.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.20>

ОБУШЕНКО Н.М.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТЕХНОЛОГІЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених щодо тлумачення таких понять, як «технологія», «соціальна технологія» та «юридична технологія», запропоновано авторське визначення терміна «технологія систематизації трудового законодавства». Відзначено, що будь-яка технологія має динамічний характер, тобто це не просто статичні знання про якісь методи, процедури, операції засоби тощо, а діяльність із їх реалізації, їх застосування на практиці. З'ясовано, що юридична техніка й технологія – це складники юридичного процесу, тобто підготовка та прийняття нормативних, інтерпретаційних і правозастосовних актів, які тісно взаємопов'язані. Так, юридична техніка зазнає впливу зовнішнього й безпосередньо пов'язаного із соціально-правовою реальністю явища, тобто юридичних технологій. Своєю чергою, юридичні технології виходять за межі поняття юридичної техніки і є явищем, що володіє великим різноманіттям елементів. Юридична техніка може досягнути своєї цільової спрямованості тільки в тісному контакті з юридичною техноло-

© ОБУШЕНКО Н.М. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник секретаріату вченої ради (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)