

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.3.9>

АПАНАСКОВИЧ Л.В.

**ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ
ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

**PERSPECTIVE DIRECTIONS OF INTRODUCTION IN UKRAINE
OF FOREIGN EXPERIENCE OF PROTECTION OF LABOR RIGHTS
OF CIVIL SERVANTS**

Метою статті є узагальнення зарубіжного досвіду захисту трудових прав державних службовців та опрацювання можливості його використання в Україні. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розглянуто найбільш позитивний зарубіжний досвід захисту службово-трудова прав державних службовців, на основі чого було з'ясовано, що більшості країн сформувався досить ефективний механізм захисту трудових прав всіх категорій працівників, в тому числі і тих, що проходять службу в органах державної влади. Сформовано авторський підхід щодо можливих напрямків запровадження в Україні зарубіжного досвіду захисту трудових прав державних службовців. З'ясовано, що сьогодні в переважній більшості розвинутих світових держав (наприкладі Франції, Німеччини та Польщі) сформувався досить ефективний механізм захисту трудових прав всіх категорій працівників, в тому числі і тих, що проходять службу в органах державної влади. Зроблено висновок, що з метою вдосконалення захисту трудових прав державних службовців в Україні найбільш перспективними напрямками імплементації зарубіжного досвіду у цій сфері визнано: по-перше, на прикладі Німеччини закріпити на конституційному рівні найбільш важливі гарантії захисту трудових прав державних службовців; по-друге, необхідно розширити перелік соціальних гарантій для державних службовців, а також членів їхніх сімей; по-третє, розробити дієві механізми колективного захисту трудових прав державних службовців, що передбачає розробку альтернативи для проведення страйку; по-четверте, створити правові та організаційні умови для реалізації інституту медіації у вирішенні трудових спорів між державним службовцем та органом, в якому він проходить службу; по-п'яте, як загальний напрямок покращення захисту трудових прав всіх категорій працівників, в тому числі і державних службовців, існує розробка трудової юстиції; по-шосте, створити систему превентивних заходів, спрямованих на запобігання порушення трудових прав державних службовців; по-сьоме, необхідно розробити дієвий механізм страхування життя та здоров'я державних службовців та їхніх сімей.

***Ключові слова:** зарубіжний досвід, захист, трудові права, державні службовці, трудове законодавство.*

The purpose of the article is to generalize the foreign experience of protection of labor rights of civil servants and to study the possibilities of its use in Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, considers the most positive foreign experience in protecting the labor rights of state, based on which it was found that most countries have formed a very effective mechanism for protecting labor rights of all categories of workers, including those serving in public authorities. The author's approach to possible directions of introduction in Ukraine of foreign experience of protection of labor rights of civil servants is formed. It was found that today in the vast majority of developed countries (for example, France, Germany and Poland) has formed a fairly effective mechanism for protecting the labor rights of all categories of workers, including those serving in government. It is concluded that in order to improve the protection of labor rights of civil servants in Ukraine, the most promising areas of implementation of foreign experience in this area are: first, on the example of Germany to enshrine at the constitutional level the most important guarantees of labor rights of civil servants; secondly, it is necessary to expand the list of social guarantees for civil servants, as well as members of their families; third, to develop effective mechanisms for the collective protection of the labor rights of civil servants, which in turn involves the development of alternatives to strikes; fourth, to create legal and organizational conditions for the implementation of the institution of mediation in resolving labor disputes between a civil servant and the body in which he serves; fifth, as a general direction to improve the protection of labor rights of all categories of workers, including civil servants, is the development of labor justice; sixth, to create a system of preventive measures aimed at preventing violations of labor rights of civil servants; seventh, an effective mechanism for insuring the life and health of civil servants and their families needs to be developed.

Key words: *foreign experience, protection, labor rights, civil servants, labor legislation.*

Вступ. Аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства дає змогу констатувати, що на законодавчому та підзаконному рівні питанню захисту трудових прав державних службовців приділяється суттєва увага. Разом із тим зазначена ситуація не виключає факту існування ряду проблем організаційного та правового характеру, вирішення яких вимагає проведення комплексних наукових досліджень, присвячених аналізу зарубіжного досвіду захисту трудових прав державних службовців, адже в багатьох країнах сформувався досить дієвий та ефективний механізм захисту прав вказаної категорії працівників. А тому ми переконані, що вивчення зарубіжного досвіду дозволить сформулювати ряд пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення даного інституту в українських реаліях.

Стан дослідження. Варто відзначити, що проблема захисту трудових прав державних службовців не є новою, адже їй неодноразово приділялась увага в наукових працях різних вчених, серед яких слід виділити: С.Д. Дубенка, І.О. Снігірьова, Н.Б. Болотіної, С.М. Прилипка В.В. Жернакова О.М. Ярошенка, А.О. Давиденка, І.П. Грекова, М.В. Панченка та багатьох інших. Утім, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, вирішення яких вимагає комплексного дослідження зарубіжного досвіду щодо захисту трудових прав державних службовців.

Саме тому мета статті – узагальнити зарубіжний досвід захисту трудових прав державних службовців та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу, на нашу думку, слід приділити увагу країнам Європи, які територіально та ментально ближчі до нашої держави. Так, першою європейською країною, досвіду якої ми приділимо увагу, буде Федеративна Республіка Німеччина. Державна служба є найбільшим сектором зайнятості в Німеччині і виконує важливі завдання для функціонування держави, суспільства і економіки. Близько 2,9 млн співробітників працюють у державному секторі. Як правило, на них поширюються колективні договори про державну службу. Таким чином, державний службовець користується високим рівнем гарантій, що встановлюються національним трудовим законодавством. У ФРН до державних службовців зараховуються три категорії осіб: 1) чиновники – власне державні службовці, які пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами публічно-правовими відносинами, наділені владними повноваженнями. Вони призначаються на посади довічно, отримують оплату праці у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу і категорій посади, а після відставки отримують державні пенсії з федерального чи земельного бюджету; 2) службовці – особи, які

пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами, установами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами та не наділені владними повноваженнями. Вони отримують оплату праці згідно з тарифними угодами, а після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням; 3) працівники – наймані технічні працівники, які пов'язані з федеральними, земельними, самоврядними органами, установами чи підприємствами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами. Вони отримують оплату праці згідно з тарифними угодами, а після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням [1, с. 410; 2].

Ключова особливість правового регулювання захисту трудових прав державних службовців полягає в тому, що гарантії здійснення їхньої трудової діяльності закріплюються безпосередньо на рівні Конституції вказаної держави. Так, відповідно до статті 33 Основного Закону Німеччини: кожен німець має рівний доступ до будь-якої державної посади залежно від його або її придатності, кваліфікації та професійних якостей; допуск до державної служби не залежить від релігійних переконань; здійснення суверенних повноважень є постійним завданням кожного службовця. Цікавим є те, що в пункті 4 статті 33 Основного закону йдеться про «суверенні повноваження» як про правила розміщення державних службовців. Природно, це ті області, в яких держава упорядковує та регулює діяльність громадян. На додаток до цього «класичного» мандату на перший план вийшло надійне забезпечення послуг, необхідних для повсякденного життя і функціонування державних інституцій та їхніх посадових осіб. Багато уваги приділяється питанням особистої безпеки працівників. У минулому «суверенне правозастосування» перш за все реалізовувалось у формі адміністративних актів. Сьогодні ж на перший план вийшло планування, проектування і превентивне управління з новими формами спільної адміністративної діяльності. Будь-які втручання в діяльність державних службовців в Німеччині заборонені на конституційному рівні.

Згідно із численними індивідуальними рішеннями Федерального конституційного суду традиційними принципами професійної державної служби в Німеччині є такі: 1) забезпечення дотримання державної таємниці (цей принцип застосовується також після припинення активних трудових правовідносин на державній службі); 2) принцип адекватної оплати праці та матеріального і фінансового забезпечення державних службовців та їхніх сімей; 3) принцип довичного працевлаштування, який орієнтований на використання державних службовців протягом всього трудового життя; 4) принцип вільного кар'єрного просування; 5) принцип ефективності, який забезпечує доступ до всіх державних посад під час вступу на державну службу і під час просування по службі; 6) неупередженість у виконанні службових обов'язків (державні службовці повинні бути політично нейтральними під час виконання своїх обов'язків); 7) неприпустимість страйку державних службовців (заборона колективних заходів щодо захисту загальних професійних інтересів); 8) право представляти посадових осіб (посадові особи мають право створювати профспілки або професійні асоціації); 9) обов'язок роботодавця проявляти обережність (як доповнення до обов'язків державних службовців проявляти лояльність до роботодавця); 10) судовий захист (державні службовці можуть бути почуті про скарги і твердженнях фактичного характеру, а їм повинна бути надана можливість оскарження).

Варто погодитись із точкою зору В.Д. Авескулова та А.С. Головка, які у своєму науковому дослідженні вказують, що враховуючи досвід Німеччини, в Україні також доцільно було б розглянути можливість заснування спеціальних судів для вирішення спорів, що виникають у сфері застосування праці. Формування спеціальної трудової юстиції може відбуватися поетапно: спочатку шляхом утворення спеціалізованих відділень при судах загальної юрисдикції, а в подальшому – утворення самостійного механізму з декількох інстанцій. Створення трудових судів, на нашу думку, дозволило б ефективніше захищати права та інтереси сторін трудових правовідносин та значною мірою підвищило б рівень судових рішень [3].

Наступною країною, якій ми приділимо увагу, є Французька Республіка. У Франції існують три категорії публічних службовців: 1) категорія А, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплому про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті); 2) категорія В передбачає функції забезпечення виконання рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням); 3) категорія С – рівень неповної середньої освіти. Категорія А включає приблизно 20% чиновників, до категорії В належить близько 40% [4, с. 240]. Державні службовці мають право на захист і у відповідних випадках на компенсацію, якщо під час виконання своїх

службових обов'язків вони піддавалися погрозам, неповазі, нападу, образам чи наклепу. За певних обставин вони мають право на захист у разі порушення кримінальної або цивільної справи третьою стороною за неправомірну поведінку.

Важливим аспектом захисту трудових прав державних службовців у Франції є їх фінансове забезпечення. Так, посадова особа має право на надбавку до заробітної плати. Остання встановлюється за індексного шкалою, яка визначається адміністративним органом залежно від класу та посади. Винагорода також включає в себе надбавку на проживання, надбавку до сімейної заробітної платні, а також надбавки, встановлені законом. Державний службовець, який вийшов на пенсію, має право на пенсію. Державні службовці мають право на відпустку (щорічну відпустку, відпустку через хворобу, відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами, професійне навчання і профспілковий навчання), а також на захист свого здоров'я. Це право гарантується превентивними діями, спрямованими на збереження задовільних умов гігієни та безпеки приміщень та обладнання, на забезпечення медичного спостереження за агентами, а також діями в робочому середовищі, спрямованими на відповідне планування робочого місця.

На початку 2020 року була проведена реформа державної служби, відповідно до якої з метою підвищення рівня захисту цієї категорії працівників було вжито низку заходів, зокрема:

1) прийнято постанову від 25 листопада 2020 року, яка містила ряд змін, які стосувались вимог щодо фізичної підготовки для кандидатів на державну службу. Дана постанова також була спрямована на підвищення якості медичного обслуговування державних службовців, а також на поліпшення ряду соціальних гарантій, зокрема: відпусток за станом здоров'я, підтримання необхідно рівня зайнятості осіб у сфері державної служби, а також розширення рівня забезпечення родин державних службовців;

2) прийнято постанову від 17 лютого 2021 «Про додатковий соціальний захист», яка була спрямована на підвищення рівня фінансування державних службовців, зокрема 50% додатково на здоров'я державних службовців. Це зобов'язання з виплати 50% буде застосовуватися поступово: з 2024 року – щодо держави і не пізніше 2026 роки – щодо всіх державних роботодавцям.

Не можна оминати увагою досвід країни-сусіда – Польщі. Правове регулювання функціонування державної служби Республіки Польща здійснюється Законом «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 року № 227 [5]. Метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави запроваджується цивільна служба та визначаються правила вступу на службу, правила її організації, функціонування та розвитку. Основними правами державних службовців є: винагорода на цивільній службі визначається із застосуванням показників базової суми, величина якої встановлюється відповідно до особливих засад, визначених бюджетним законом; встановлюється 9 службових ступенів службовця цивільної служби; службовець цивільної служби може отримати черговий службовий ступінь; члену корпусу цивільної служби встановлюється надбавка за вислугу років (після 5 років на цивільній службі); за багаторічну працю (більше 20 років) член корпусу цивільної служби отримує ювілейну нагороду; членам корпусу цивільної служби належить додаткова річна винагорода на основі, визначеній окремими правилами; робочий час членів корпусу цивільної служби не може перевищувати 8 годин на добу і в середньому 40 годин на тиждень в установленому розрахунковому періоді, не довшому ніж 8 тижнів; член корпусу цивільної служби бере участь у навчаннях (участь члена корпусу цивільної служби в навчаннях розцінюється на рівні з виконанням ним службових обов'язків) [6].

Варто вказати, що система державної служби Польщі, що запроваджувалась з 1998 року, була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність під час прийому на роботу, заохочення та оцінки, а також навчання і професійний розвиток. Із метою уникнення політизації процесу добору персоналу в Польщі детально сформульовані жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність. Так, кандидати, перш ніж отримати статус державного службовця, мають пройти кваліфікаційні процедури протягом кількох років. Кандидата призначають на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років). У цей період працівник проходить шестимісячне стажування та отримує певну початкову професійну підготовку. Підготовчий період закінчується іспитом, який приймає екзаменаційна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи на державній службі, володіє щонайменше однією іноземною мовою, що є робочими мовами в Європейському Союзі, або однією з таких іноземних мов: арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська,

норвезька, російська, українська, та не стоїть у резерві збройних сил – кандидат отримує контракт на роботу в державному секторі на невизначений термін [7].

Незважаючи на можливості росту, стажування, скорочення паперового документообігу, державний апарат у Польщі потерпає від браку професіоналів. Польські ЗМІ зазначають, що на держслужбу часто надходять люди без необхідної кваліфікації, а іноді навіть без вищої освіти. Ступінь магістра обов'язковий тільки для чиновників вищої ланки. Мотивувати держслужбовців рости і розвиватися покликана система заохочень, але, на думку експертів, у нинішньому вигляді вона неефективна, тому що майже не пов'язана з реальними результатами роботи. Отже, в цілому державна служба в Польщі не передбачає роботу тільки за інструкцією. Багато питань, в тому числі дисциплінарні, чиновникам доводиться вирішувати, виходячи з конкретного випадку, що, з одного боку, вимагає високої кваліфікації, чого не завжди вистачає, з іншого боку, полегшує життя корупціонерам. Щоб вирішити ці проблеми, польська влада дає службовцям можливість жити, використовуючи європейський досвід, і розробляє прозору систему контролю роботи чиновників із громадянами і між собою [8].

Висновки. Отже, узагальнюючи наведений вище матеріал, слід констатувати, що сьогодні в переважній більшості розвинутих світових держав (наприклад, у Франції, Німеччині та Польщі) сформувався досить ефективний механізм захисту трудових прав всіх категорій працівників у тому числі і тих, що проходять службу в органах державної влади. Саме тому з метою вдосконалення захисту трудових прав державних службовців в Україні найбільш перспективними напрямками імплементації зарубіжного досвіду у цій сфері є: по-перше, спираючись на приклад Німеччини, закріпити на конституційному рівні найбільш важливі гарантії захисту трудових прав державних службовців; по-друге, необхідно розширити перелік соціальних гарантій для державних службовців, а також членів їхніх сімей; по-третє, розробити дієві механізми колективного захисту трудових прав державних службовців, що передбачає розробку альтернативи для проведення страйку; по-четверте, створити правові та організаційні умови для реалізації інституту медіації під час вирішення трудових спорів між державним службовцем та органом, в якому він проходить службу; по-п'яте, загальним напрямком покращення захисту трудових прав всіх категорій працівників у тому числі і державних службовців є розроблення трудової юстиції; по-шосте, створити систему превентивних заходів, спрямованих на запобігання порушення трудових прав державних службовців; по-сьоме, необхідно розробити дієвий механізм страхування життя та здоров'я державних службовців та їхніх сімей.

Список використаних джерел:

1. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А.В. Кірмач, В.К. Тимошук, М.В. Фігель та ін. ; за заг. ред. В.П. Тимошука, А. М. Шкалика; Центр політико-правових реформ. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
2. Прокопенко Л. Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2008. № 1. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/200901/ProkopenkoStat.pdf>.
3. Авескулов В.Д., Головка А.С. Спеціалізована трудова юстиція у ФРН. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення*: матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 271–273
4. Федець, А. Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. *Актуал. проблеми держ. упр.* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2005. № 2. С. 235–253.
5. Закон Польщі «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 року № 227. URL : <http://prawo.seim.gov.pl/isaD.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082271505>.
6. Права та обов'язки державних службовців / Міжнародна практика. URL : <chrome-extension://mhjfbmdgcfjbbpaeojofohoefgiehjai/index.html>.
7. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів у системі кадрової політики публічної служби України: польський досвід. *Економіка та держава. Серія : Державне управління*. 2017. № 1. С. 6–9.
8. Войціцька К.М. Державна служба в Республіці Польща / Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні. Житомир : ЖДТУ, 2018. С. 29–43.