

## ГАРМОНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ІЗ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ: ТЕОРЕТИЧНІ Й ПРАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ

У статті проаналізовано законодавче забезпечення підходів до гармонізації національного законодавства у сфері праці державних службовців із законодавством Європейського Союзу, здійснено порівняльний аналіз стану реформування вітчизняного законодавства країн СНД щодо праці державних службовців, окреслено перелік проблем, які слід вирішити на шляху до зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із законодавством Європейського Союзу.

**Ключові слова:** гармонізаційний механізм, праця, державний службовець, євроінтеграція, законодавство ЄС.

**Постановка проблеми.** Передусім варто зазначити, що у світі не існує ідеальної системи праці державних службовців, яка б у повній мірі задовольняла громадянське суспільство та кожного із громадян. Сфера правового регулювання діяльності працівників державної служби завжди була одним із ключових питань, які ставились у нашій державі. Так, Україна обрала європейський вектор свого політико-економічного розвитку і на рівні законодавства задекларувала свої бажання стати повноправним членом Європейського Співтовариства. При цьому варто мати на увазі, що Європейський Союз не має *acquis communautaire* у сфері державного управління та сфері державної служби. Останнє означає, що Європейський Союз не регламентує питання державної служби держав-членів і залишає таке право за кожною із держав. Отже, актуальність дослідження окресленої теми обумовлюється тим, що Україні необхідно розробити чіткий гармонізаційний механізм зближення трудової й адміністративної галузей законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом, враховуючи той факт, що Європейський Союз не має *acquis communautaire* у сфері державного управління та сфері державної служби.

**Мета** статті – загальне дослідження й аналіз правових проблем гармонізаційного механізму зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом. Для досягнення цієї мети потрібно виконати такі **завдання:** 1) дослідити семантичне значення поняття «гармонізаційний механізм»; 2) визначити сутність та особливі риси цього правового явища; 3) висвітлити основні підходи щодо удосконалення держапарату України.

**Об'єктом** цього дослідження є система відносин, закріплених сукупністю правових норм, що регулюють механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом. **Предметом** дослідження являється безпосередньо аналіз правових проблем гармонізації законодавства України у сфері праці державних службовців із законодавством Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень.** Гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом: теоретичні й практичні особливості у тій чи іншій мірі досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. Ю. Бобровська, Н. Б. Болотіна, В. Я. Буряк, Ю. В. Іщенко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, О. М. Корх, І. В. Кравчук, О. Я. Лазор, Н. А. Липовська, О. Ф. Мельников, О. Ю. Оржель, Л. М. Прокopenко, О. М. Палій, О. Ю. Полтораков, П. Д. Прилипко, С. М. Серьогін, В. В. Сиченко, В. М. Сороко, В. П. Тимошук, І. І. Хожило, Н. М. Хуторян, Н. В. Янюк та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Розроблення та впровадження гармонізаційного механізму зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом забезпечить, насамперед, підвищення ефективності державного управління і поліпшення якості державних послуг, які надаються суспільству. Ефективний інститут державної служби є обов'язковою умовою соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності держави.

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, у країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення систе-

ми демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Отже, порівняно у східноєвропейських країнах і, зокрема в Україні, розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали: 1) розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ; 2) визначення більш ефективних форм організації державного управління; 3) розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного менеджменту (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості і прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості [1, с. 25]. Отже, рівень правового регулювання діяльності працівників державної служби був і залишається одним із факторів, який визначає демократію і принцип верховенства права у державі. Відповідно розроблення та окреслення гармонізаційного механізму зближення законодавства України із Європейським Союзом є не тільки умовою інтеграції України до Європейського Співтовариства, але і умовою наявності демократичного та громадянського суспільства, в якому панує принцип верховенства права.

Досліджуючи питання гармонізаційного механізму зближення трудового законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом, варто відзначити, що політичний аспект державного управління в інтеграційних процесах визначально базується на ідеї національного суверенітету. Проте з позицій консенсусної демократії доцільно вести мову про народний суверенітет, його позитивний зміст як конституційно-правову доктрину верховенства народних прав, пріоритету прав людини в нормах міжнародного права, верховенства народу як джерела публічної влади [2, с. 29–30].

У Європейському Співтоваристві відсутнє законодавство у сфері правового регулювання праці державних службовців, оскільки ця сфера є публічним життям кожної держави і є складовою національного суверенітету. Європейське співтовариство не покликане регламентувати державний устрій, форму та режим правління кожної із держав-членів. Разом із тим можна стверджувати, що у Європейському Союзі є ряд рекомендацій та орієнтирів, які є бажаними як для всіх держав-членів Співтовариства, так і для держав, які бажають вступити до Співтовариства. Таким чином, аналізуючи механізм зближення законодавства України у сфері праці державних служ-

бовців із Європейським Союзом, ми маємо на увазі саме орієнтири та рекомендації Співтовариства.

Одночасно особливістю механізму зближення трудового законодавства із Європейським Союзом є врахування правової системи України. Даний механізм у жодному разі не означає механічне перенесення інституту державної служби, який існує у тій чи іншій провідній європейській державі, у правову систему України. Цей інститут є тісно взаємопов'язаним із державним апаратом, територіальним устроєм і т. п. Отже, ми вважаємо, що коректно вести мову не про запозичення організації діяльності працівників державної служби із Європейського Союзу, а саме про гармонізацію та використання досвіду Європейського Співтовариства в процесі здійснення реформи національного трудового законодавства України.

Щодо інтеграції України до Європейського Союзу, то варто зазначити, що Україна жодним чином не делегує свій державний суверенітет Співтовариству. Членство у Європейському Союзі передбачає тісну політичну та економічну співпрацю. Цілком закономірною однією з умов до вступу є гармонізація національного законодавства України у сфері праці із стандартами Європейського Союзу. Останнє жодним чином не передбачає будь-яку політичну або ж адміністративну залежність. На наше переконання, гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців є обов'язковою передумовою інтеграції України до Європейського Співтовариства на правах повноправного членства.

Щодо сутності гармонізаційного механізму, то необхідно спочатку зазначити змістовне наповнення поняття «механізм». В одинадцятитомному словнику української мови слово «механізм» розглядається у таких варіантах: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [3, с. 695].

Виходячи із наведеного вище, вважаємо, що гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом – це впорядкована система правотворчих процесів в Україні, яка своєю метою має реформу інституту державної служби України не на основі *acquis communautaire*, а на основі рекомендацій Європейського Союзу та досвіду європейських держав. Отже, більш детальною характеристикою гармонізаційного механізму є окреслення головних форм та шляхів євроінтеграційного курсу.

Гармонізація системи праці державних службовців із Європейським Союзом передбачає послідовний

процес прийняття та впровадження системи законодавства, розробленого на основі рекомендацій та досвіду Європейського Співтовариства. На нашу думку, основним призначенням реформи інституту державної служби України є якісне підвищення ефективності роботи державних службовців. На сьогодні ми виокремлюємо такі ключові аспекти гармонізаційного механізму зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом: 1) забезпечення кваліфікації державних службовців в усьому державному апараті; 2) забезпечення прозорості у системі функціонування державної служби; 3) якісне вдосконалення принципу доступності громадян до державної служби; 4) забезпечення прозорості при здійсненні конкурсного відбору всіх кандидатів на пост державного службовця; 5) забезпечення повноцінного матеріального та соціального забезпечення державних службовців; 6) впровадження прозорої системи ведення державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом забезпечується інституційною системою. Ми вважаємо, що в основі такої інституційної системи лежать: 1) Верховна Рада України; 2) Президент України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) міністерства, а також центральні органи виконавчої влади, місцевого самоврядування; 5) Інститут нормотворчої діяльності, який функціонує при Кабінеті Міністрів України.

Поряд із політичними державними структурами варто також наголосити, що ключовими інституціями у сфері адаптації законодавства України до Європейського Союзу є: 1) Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, який веде політичний діалог з парламентаріями ЄС; 2) Центр перекладів актів європейського права (при Міністерстві юстиції України), який займається перекладом міжнародних договорів, законодавства ЄС, аналітичних матеріалів; 3) Міністерство юстиції України, яке займається плануванням законопроектної роботи, координацією нормотворчої діяльності; 4) Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС / Підкомітет з адаптації законодавства, функцією якого є здійснення аналізу актів законодавства України з метою приведення їх у відповідність; 5) Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; 6) Українсько-Європейський консультативний центр [4, с. 46].

Окремо варто зазначити, що низка міністерств мають так звані «горизонтальні функції» у системі

політики і стосовно цього вони більше співпрацюють безпосередньо з іншими міністерствами, ніж із зовнішнім світом. Так, міністерство фінансів України, окрім своїх лінійних зобов'язань (наприклад, стягнення податків), має також горизонтальну відповідальність за підготовку та менеджмент бюджету. У цьому контексті воно співпрацює з усіма іншими міністерствами під час підготовки бюджету, а також виконує постійну функцію розгляду усіх пропозицій від міністерств, що мають вплив на бюджет. У деяких країнах Міністерство юстиції, окрім своєї лінійної (секторальної) відповідальності за правову систему (кримінальне право, судді, функціонування судів), також відповідає за забезпечення цілісності законодавства. У цій ролі воно зобов'язане розглядати підготовлені міністерствами законопроекти у світлі їхньої правової мови і відповідності конституції та іншим чинним нормативам законодавства. Ці міністерства виконують подвійну роль у системі політики – одночасно як лінійні міністерства, стосовно їхніх сфер компетенції, та як горизонтальні міністерства з особливою функцією у самій системі політики [4, с. 44].

Гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом за своїм змістом передбачає вирішення таких питань: 1) які конкретні цілі мають бути досягнуті; 2) які конкретні кроки необхідно прийняти для досягнення поставлених цілей; 3) які державні органи повинні бути залучені і в яких межах до впровадження в життя тих чи інших напрямів державної політики; 4) який алгоритм взаємодії України та Європейського Співтовариства. Гармонізація законодавства обов'язково повинна передбачати цільовий розрахунок витрат та вигод, кожного із можливих варіантів, які повинні бути економічно реальними для впровадження. Можна стверджувати, що гармонізація законодавства є класичним варіантом розроблення державної політики. Так, після прийняття рішення про реформу законодавства розпочинається процес розроблення законопроектів, їх критика, порівняння, обговорення і т. д.

Ми вважаємо, що політика є передумовою та основою здійснення гармонізації національного законодавства із Європейським Союзом. Можна стверджувати, що без політичної волі уповноважених на те державних органів, яким Український народ делегував відповідне право, жодних процесів з реформи законодавства не може бути здійснено. Однак, з іншого боку, прийняття політичного рішення не повинно трансформуватись у бюрократизм, коли будь-які рішення залежать від суб'єктивних факторів окремих посадових осіб.

Звернемо увагу, що участь у гармонізаційному механізмі зближення законодавства України із Європейським Союзом повинно брати громадянське суспільство. В даному випадку ми повністю погоджуємось, що найбільш важливими інституційними механізмами, які забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, є такі:

1) органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні;

2) консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах – членах ЄС [1, с. 22].

Отже, гармонізація інституту державної служби України із Європейським Союзом повинна здійснюватись з обов'язковим залученням громадянського суспільства, а також різних верств населення. Реформа державної служби повинна викликати у людей глибоку довіру і повагу, а не зневіру у закритість, корупцію та бюрократизм. Таким чином, ми вважаємо, що повинні організуватись всеукраїнські форуми, конференції, круглі столи, у яких зможе взяти участь кожен охочий. Окрім того, останнім часом надзвичайно популярними стали ток-шоу із політиками, яким громадськість публічно ставе запитання і відбувалося обговорення. Такі принципи, як: 1) відкритість; 2) участь громадськості; 3) підзвітність; 4) ефективність; 5) злагожденість повинні бути головними орієнтирами для законодавця та Президента України як Глави держави.

Ми вважаємо, що формальне перенесення норм (рекомендацій) із однієї системи права в іншу не може мати ефективного характеру. Реформа національного законодавства України в будь-якому випадку повинна мати послідовний характер. Більше того, ми вважаємо, що не всі рекомендації або ж норми можуть бути імplementовані в національне законодавство України, що обумовлюється рядом політичних, правових та культурних особливостей. Отже, у розрізі окреслення гармонізаційного механізму зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом варто мати на увазі, що реформа інституту державної служби України повинна мати поетапний характер.

**Висновки.** З огляду на проведений аналіз, окреслимо теоретичні та практичні особливості

гармонізаційного механізму зближення трудового законодавства України у сфері державних службовців із Європейським Союзом: 1) інститут державної служби України в більшій мірі успадкований від УРСР, що робить дещо затяжним процес реформи; 2) реформа повинна мати послідовний та поетапний характер, оскільки не може бути різкої та кардинальної зміни системи функціонування державної служби; 3) інститут державної служби є публічною сферою і невід'ємним елементом національного суверенітету України, а Європейське Співтовариство не може нав'язувати конкретну правову модель державної служби, навіть при бажанні вступу України до Співтовариства; 4) передумовою будь-якої гармонізації законодавства є прийняття політичного рішення уповноваженими на те державними органами у відповідній сфері (Президент України, Верховна Рада України, міністерства і т. д.); 5) гармонізаційний механізм за своїм змістом являє систему внутрішніх процесів, з метою досягнення конкретно поставлених політичних цілей; 6) основним призначенням реформи інституту державної служби України є якісне підвищення ефективності роботи державних службовців; 7) гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом забезпечується інституційною системою – системою уповноважених державних органів, які розробляють та, власне, впроваджують у життя політичні рішення; 8) до алгоритму гармонізації інституту державної служби України повинні бути залучені абсолютно всі державні органи, до відання яких належить розроблення або ж реалізація політики у цій сфері; 9) в основі розроблення гармонізаційного механізму повинні лежати такі принципи, які залучають до участі громадянське суспільство: відкритість, участь громадськості, підзвітність, ефективність та злагожденість; 10) реформа інституту державної служби повинна мати унікальний національний характер, яка спеціально розроблятиметься для України, оскільки формально-механічне перенесення норм із однієї держави в іншу не може мати ефективного характеру.

Окрім того, в процесі здійснення гармонізації національного законодавства у сфері праці державних службовців паралельно потрібно здійснювати і реформу антикорупційного законодавства. Загальновизнаним як в Україні, так і за кордоном є факт наявності високого коефіцієнта корупції в системі державної служби. Зазначене не може мати місця ні для держави-кандидата на вступ до Європейського Співтовариства, ні для держави, яка декларує себе в ст. 1 Конституції правовою, соціальною та демократичною [5].

## ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
2. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії та практики) // Право України. – 2006. – № 6. – С. 28–33.
3. Словник української мови / за ред. А. А. Бурячок, П. П. Доценко. – К., 1973. – Т. 4. – 840 с.
4. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу у сфері аналізу та розробки політики / за заг. ред. Г. І. Чепурко. – К., 2012. – 210 с.
5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

В. М. ПАВЛИЧЕНКО

### ГАРМОНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ СБЛИЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ

В статье проанализированы законодательное обеспечение подходов к гармонизации национального законодательства в сфере труда государственных служащих с законодательством Европейского Союза, осуществлен сравнительный анализ реформирования отечественного законодательства стран СНГ по труду государственных служащих, определен перечень проблем, которые необходимо решить на пути к сближению законодательства Украины в сфере труда государственных служащих с законодательством Европейского Союза.

**Ключевые слова:** гармонизационных механизм, работа, государственный служащий, евроинтеграция, законодательство ЕС.

V. M. PAVLICENCO

### HARMONISATION MECHANISM OF APPROXIMATION OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE SPHERE OF WORK OF CIVIL SERVANTS TO THE EUROPEAN UNION: THEORETICAL AND PRACTICAL FEATURES

**Problem setting.** Ukraine has chosen the European vector of its political and economic development and on the level of legislation declared its desire to become a full member of the European Community.

Therefore, the relevance of research topics due to the fact that Ukraine should develop a clear mechanism for harmonization and convergence of labor administrative branches of law in Ukraine of civil servants to the European Union, given the fact that the European Union has no *acquis communautaire* in the field of public administration and public service.

**Analysis of resent researches and publications.** Harmonization mechanism approximation of the laws of Ukraine in the field of civil servants to the European Union: theoretical and practical features in one way or another examined by such scholars as V. B. Aver'yanov, JP Bytyak, A. Bobrowski, NB Bolotina, VJ Beets, Y. Ishchenko AV Kirmach, IB Koliushko, OM Korhogo, I. V. Kravchuk, OJ Lazor, NA Lypovska, AF Melnikov, A. Orzhel, LM Prokopenko, O. M. Paliy, A. Poltorakov, PD Prilipko, SM Seregin, VV Sichenko, VM Soroko, VP Tymoshchuk, II Hozhylo, NM Farmers, NV Yanyuk and others.

**Article's main body.** The article is the study of the characteristics possessed by the French police, analyzed scientific approaches of prominent French scientists concerning the legal status of law enforcement system of France, contains a list of possible receptions functioning law enforcement agencies in France to Ukraine.

**Conclusions and prospects for the development.** The article analyzes the legislative approaches to ensure the harmonization of national legislation in the field of civil servants to the European Union made a comparative analysis of the reform of the national legislation of the CIS of civil servants, outlined a list of issues that must be resolved on the way to the approximation of the laws of Ukraine in the field of civil employees to the European Union.

**Key words:** harmonization mechanism, labor, civil servant, European integration, the EU legislation.