

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.4.02

УДК 349.2

*Костенко В. Г.,
кандидат юридичних наук,
ORCID: 0009-0004-2635-1316*

ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена з'ясуванню змісту загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації. Автором встановлюється, що в Україні, як в правовій державі, реформа системи соціального захисту і безпеки (також соціальної безпеки державної служби) повинна ґрунтуватись на принципах права, які складають умовну систему, котрою охоплюються загальноправові, галузеві та особливі принципи. Загальноправові принципи реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації сприяють тому, щоби відповідна реформа та її результати не шкодили правопорядку в державі, а виконували мету соціальної безпеки України. У статті окреслюються ключові стандарти здійснення соціально безпечної реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації. Обґрунтовується потреба створення Концепції реформи соціальної безпеки державної служби, що пов'язується із виконанням вимог принципу верховенства права (у частині засади юридичної визначеності). Зазначається, що прийняття цієї Концепції сприятиме не лише юридичній визначеності відповідних перетворень в системі забезпечення соціальної безпеки, але й також заважатиме спотворення мети цієї реформи (зокрема, в частині використання заходів реформи для послаблення рівня соціальної безпеки державних службовців).

Ключові слова: глобалізація, державна служба, загальноправові принципи, принципи права, реформа, соціальна безпека, соціальний захист.

Постановка проблеми. Реформа соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації, як юридично значима діяльність і процес, має здійснюватися у відповідності до певних принципів права. Такими принципами постають об'єктивно існуючі закономірності

формування процесу реформування соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації, його розвитку і здійснення, що виражаються в низці імперативних вимог правового характеру, переважно закріплених в законодавчих актах (також в інших формах права чи впливають з

їх змісту), а також забезпечують цілісність правової системи, не зашкоджують процесу розбудови України в якості європейської соціальної держави в процесі зміни основ системи соціальної безпеки державної служби, враховуючи потреби державних службовців у належному рівні соціальної безпеки, скоригованому існуючими і потенційними ризиками та трендами глобалізації. Отже, реформа соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації має ґрунтуватись не лише на нормах чинного законодавства, але й також відповідати вимогам засадничих ідей права, серед яких особлива увага повинна бути приділена загальноправовим принципам. Саме відповідність реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації вимогам загальноправових принципів створює умови, за яких сама реформа та її процес виражатимуться в якості органічної частини правопорядку. Вказане пояснюється тим, що загальноправові засади є основою правопорядку сучасної правової, демократичної та соціальної держави, а отже й України, а тому відповідність будь-якої діяльності цим вимогам дозволяє констатувати й те, що означений процес не лише не шкодить правопорядку, але й сприяє йому, його об'єктивації. При цьому слід констатувати, що по сьогодні загальноправові принципи реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації ще не були предметом наукової розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча ученими ще не розкривалась сутність загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах

глобалізації, слід констатувати, що в загальноправовому та у соціально-правовому сенсі ці принципи вже розкривались у наукових працях ряду українських учених, серед яких: О. С. Арсентьева, О. Ю. Дрозд, О. А. Дяченко, О. В. Зайчук, М. І. Іншин, Е. Л. Ковалюмнус, С. О. Кравченко, О. Я. Лаврів, Б. В. Малишев, Л. Ю. Малуґа, Ю. О. Остапенко, М. В. Панченко, І. С. Сахарук, Д. І. Сіроха, О. В. Удовенко, Т. О. Чепульченко, Т. А. Шахматова, І. О. Юхимчук та ін. науковці. На основі висновків і пропозицій, які були окреслені в наукових напрацюваннях цих та ін. учених можемо вирішити проблему – окреслити актуальний зміст загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування змісту загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації. Ця мета досягається шляхом виконання таких *завдань*: 1) окреслити перелік загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації; 2) проаналізувати сутнісний зміст виокремлених принципів; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі висловлюється позиція, у відповідності до якої «стратегія соціальної безпеки повинна ґрунтуватися на таких принципах і законах, котрі дозволили б їй автоматично адаптуватися до змін, бути мобільною. І такими принципами мають бути ті, що спрямовані на реалізацію однієї єдиної мети – прогресивний розвиток людства у гармонії з природою, Всесвітом» [1,

с. 141]. При цьому слід наголосити на тому, що окреслення комплексу принципів, у відповідності до яких сьогодні повинна еволюціонувати (реформуватись) система соціального захисту і безпеки (зокрема, й соціальної безпеки державної служби) не може обмежуватись такою логікою, адже обрання засадничих ідей, які становлять належне підґрунтя відповідної реформи, не є процесом, орієнтованим на «прогресивність». Справа у тому, що: по-перше, «прогресивність» принципів є оціночною ознакою таких ідей; по-друге, соціальна безпека (результат дії режиму соціального захисту), а також реформа системи соціальної безпеки – це правові процеси, що мають юридичне значення, а отже – повинні узгоджуватись із принципами, які є правовими (незалежно від того, чи будуть вони вважатись крізь призму актуальних трендів глобалізації «прогресивними»). Відтак, реформа системи соціального захисту і безпеки (також соціальної безпеки державної служби) повинна ґрунтуватись на принципах права, які складають умовну систему, якою охоплюються загальноправові, галузеві та особливі принципи.

Комплексний аналіз наукової літератури, в якій розкриваються принципи соціальної безпеки (захисту), а також засадничі ідеї здійснення реформ в державній службі [2–5], дозволяють дійти висновку, що до загальноправових принципів реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації слід відносити такі принципи, як принцип верховенства права, принцип людиноцентризму, принцип законності, принцип рівності прав і мож-

ливостей та заборони дискримінації, а також принцип справедливості.

Розглядаючи *принцип верховенства права* погодимось із тим, що саме поняття «верховенство права» наразі «має багато різних інтерпретацій, кожна з яких відіграє важливу роль у дослідженні даного поняття, так як саме “верховенство права” є базисним конституційним принципом, на якому ґрунтуються всі суспільні відносини і за допомогою якого реалізуються права і свободи людини і громадянина, а отже, множинність концепцій дає нам можливість розуміння цього важливого поняття в різних його аспектах, а також застосовування в практичній діяльності, в усіх її проявах» [6, с. 57–58]. Наприклад, вітчизняна учена Т. О. Чепульченко тлумачить верховенство права в якості «реального відображення нормальної ситуації випереджувального розвитку природних прав людини порівняно з розвитком системи об’єктивного юридичного права та й правової системи» [7, с. 186]. У свою чергу науковець Б. В. Малишев вважає, що існування верховенства права об’єктивовано у таких «модусах»: «по-перше, верховенство права – це верховенство права людини над обов’язком держави забезпечувати всі права і свободи людини; по-друге, верховенство права – це верховенство природних прав людини над правами держави, правами соціальних груп, правами суспільства» [8, с. 14]. Таким чином, принцип верховенства права вимагає того, щоби в контексті реформи соціальної безпеки держслужби в умовах глобалізації:

а) суб’єкти реформи планували та здійснювали відповідну реформу

в рамках власних повноважень, відповідно до вимог принципів права, а також згідно норм законодавства, що відповідають вимогам правової законності (вона відображена у ч. 2 ст. 19 Конституції України);

б) суб'єкти реформи визнавали за працівниками органів держслужби безспірну людську гідність (тобто, той факт, що людина займає посаду в органі державної влади не повинен бути розцінений в якості підстави для того, щоб ставити під сумнів факт, згідно якого така людина є вищою соціальною цінністю, котра не підлягає сумніву, навіть за умов, що до такого працівника застосовуються відповідний обсяг обмежень і заборон), яка підлягає публічного захисту і забезпечення в контексті поточних глобалізаційних тенденцій і ризиків;

в) суб'єкти реформи формували соціальну політику в цілому, а також кадрову політику в органах держслужби, використовуючи при цьому сукупність ефективних правових інструментів впливу на комплекс відносин, в яких створюється соціальна безпека держслужбовця;

Аналізуючи *принцип людиноцентризму* зазначимо, що «людиноцентризмом» українськими вченими розуміється, зокрема: «актуалізація гуманістичних тенденцій у сучасну епоху, відхід від раціоналізованих прагматичних імперативів» [9, с. 21]; ідея, закладена у принцип людиноцентризму, що постає в якості «висхідного у сучасній цивілізаційній системі координат» принципом, «згідно з яким людина є відправною точкою виміру всіх процесів» [10, с. 110]. Таким чином, принцип людиноцентризму вимагає, щоби здійснення реформи соціальної без-

пеки державної служби в умовах глобалізації було спрямоване не на зменшення навантаження системи забезпечення соціальної безпеки держслужби (оптимізації цієї системи), а на те, щоби в ході та результаті реформи:

а) рівень соціальної безпеки держслужбовців був оптимальним чином максимізований до рівня, якого об'єктивно потребують такі працівники, приймаючи до уваги: характер їх трудової діяльності; ризики, з якими вони зіштовхуються у зв'язку із виконанням службових повноважень; обмеження та заборони, в силу яких такі працівники обмежуються в більш широкому втіленню їх трудового потенціалу;

б) соціальні та інші ризики, які впливають на рівень соціальної безпеки держслужби, а також можуть бути усунуті – були усунені, а ті, що не можуть бути усунуті – були мінімізовані в своєму негативному ефекті на держслужбовця;

в) авторитет державної служби (професійної публічної служби загалом), довіра до держслужбовців й суспільна повага до честі та гідності держслужбовців були підвищені в українському суспільстві, попри те, що тривалий час в Україні та світі спостерігається стрімке падіння авторитету і довіри до органів публічної влади та до доброчесності і добросовісності публічних службовців.

Що ж стосується *принципу законності*, то з цього приводу слід зазначити, що його зміст є неоднозначним в силу широти тлумачень самого явища «законність». При цьому слід погодитись із тим, що законність наразі є «комплексним політико-правовим явищем, яке визначається обов'язковим дотри-

манням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права» [11, с. 116]. У контексті ж теорії правової законності та потреби забезпечення соціальної безпеки держслужбовців зазначимо, що принцип законності вимагає того, щоби: а) реформа соціальної безпеки держслужбовців в частині нормативно-правового забезпечення соціальної безпеки таких працівників не призводила до звуження норм Основного Закону, а також в жодному разі не заперечувала конституційні норми, які стосуються соціальної безпеки держслужбовців; б) нові (або ж змінені в ході реформи) норми чинного законодавства про соціальну безпеку держслужбовців не повинні звужувати соціальні гарантії службовців, які регламентовані діючим законодавством, попри політичну чи ін. вмотивованість відповідних десоціалізуючих змін; в) усі дії (бездіяльність), а також рішення суб'єктів владних повноважень, спрямовані на організацію та здійснення реформи, мають безальтернативно відповідати комплексу вимог, окреслених законодавцем у ч. 2 ст. 19 Основного Закону.

Розглядаючи таку важливу загальноправову засаду, як *принцип рівності прав і можливостей та заборони дискримінації*, зазначимо, що він у контексті питання що нами розглядається, вимагає наступного: суб'єкти реформи зобов'язані забезпечувати створення умов соціальної безпеки держслужби, за яких усі працівники органів держслужби в рівній мірі повинні характеризуватись високим рівнем соціальної безпеки, враховуючи актуальні тенденції глобалізації. При цьому слід зробити важливе застереження, відповідно до якого, окреслена вимо-

га в правовій дійсності враховує той факт, що заходи забезпечення соціальної безпеки працівників держслужби можуть також бути диференційованими (адже, наприклад, держслужбовцями можуть бути особи з інвалідністю, вагітні жінки, особи з особливим сімейними обов'язками та ін. соціально вразливі верстви працездатного населення).

Окрему увагу слід приділити такому важливому загальноправовому принципу, як принцип справедливості. Відповідна засаднича ідея є «основоположним принципом для всіх галузей права» [12, с. 118], пронизуючи всю правову систему, що закономірно, адже «коли принцип справедливості втілюється в праві, то право, тим самим, набуває властивість справедливості» [12, с. 117]. Більш того, українська працівниця Т. О. Подковенко наголошує на тому, що «право виникло і розвивається заради втілення у життя ідеї справедливості. Воно є тим суспільним ідеалом, на яке повинно орієнтуватися законодавство» [13, с. 11], а К. Ю. Красовський на тому, що «сама сутність права й справедливості як явищ свідчить про їх споріднений характер, адже останнє фактично містить у своїй назві правовий компонент» [14, с. 60]. При цьому, на думку Е. Л. Ковалюмнус, котра досліджувала особливості правового механізму захисту трудових і соціальних прав суддів, створення та дія такого механізму вже в контексті принципу справедливості є виявом справедливості, враховуючи той факт, що держава таким чином «визнає за суддями людську гідність, права, законні інтереси, порушення яких визнається неприпустимим й обумовлює її правозахисну

реакцію» [15, с. 69-70]. Погодимось із вказаним та зауважимо наступне:

а) створення і дія правового механізму здійснення реформи соціальної безпеки держслужби в умовах глобалізації є виявом справедливості, заснованим у відповідності до принципу справедливості, а отже – дії та акти, що здійснюються та приймаються в рамках реформи, в ідеалі повинні призвести до юридичних наслідків, які повинні бути узгоджені із вимогами вказаного принципу. В узагальненому вигляді результатом такої реформи має бути приведення стану соціальної безпеки держслужби до стандартів соціальної справедливості: по-перше, узгоджених із поточними трендами глобалізації; по-друге, скоригованих соціальними ризиками, які несе в собі глобалізація для працівників органів держслужби;

б) принцип справедливості вимагає, щоби усі дії та рішення в рамках планування та здійснення реформи соціальної безпеки держслужби в умовах глобалізації враховували те, в якій мірі (наскільки це адекватно (наявність фактичних, нормативних, процедурно-процесуальних підстав, достатніх позитивних і негативних умов), раціонально, ефективно та правомірно) відповідає справедливості: трансформація системи захисту, охорони та відновлення соціальної безпеки працівників органів державної служби; фактичний стан будь-якого працівника, котрий працює в органі держслужби та потребує соціального захисту та ін.

Висновки. Здійснення в Україні реформи соціальної безпеки державної служби в умовах гло-

балізації є актуальним та вкрай проблематичним питанням, адже безпосереднім чином стосується ефективного функціонування соціально-правового режиму соціальної безпеки держави. При цьому, у зв'язку із тим, що виконання службових обов'язків позначається на всіх аспектах функціонування держави (зокрема, й на реалізації соціальної функції, а також на діяльності із нормативно-правового, кадрового, інституційного та ін. забезпечення реалізації соціальної функції) вбачається, що формування стратегії реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації, а також реалізація цієї стратегії також пов'язується із службовою діяльністю професійних публічних службовців.

З огляду на це, в Україні, як у правовій державі, слід враховувати, що дії професійних публічних службовців повинні корелюватись принципами верховенства права та правової законності, що означає наступне: суб'єкти владних повноважень, плануючи, організовуючи та реалізуючи відповідну реформу мають узгоджувати свої дії із вимогами законодавства, а також принципів права. Насамперед в цьому контексті слід враховувати вимоги загальноправових принципів права, які дозволятимуть означеній реформи бути органічною частиною правопорядку, наслідком чого буде те, що ця реформа не призведе до тих чи ін. результатів, які будуть шкодити правопорядку в державі загалом та в системі забезпечення соціальної безпеки держслужбовців, зокрема.

Враховуючи викладене, вбачається потреба в тому, щоби реформа соціальної безпеки державної

служби в умовах глобалізації ґрунтувалася на відповідному концептуальному акті – Концепції реформи соціальної безпеки державної служби, яка буде враховувати виклики та ризики, що обумовлені глобалізаційними процесами у світі, а також узгоджуватись із принципами здійснення такої реформи, а насамперед – із загальноправовими принципами. Саме розробка та прийняття (шляхом схвалення Урядом) такого

концептуального акту сприятиме юридичній визначеності відповідних перетворень в системі забезпечення соціальної безпеки (є ключовим аспектом принципу верховенства права), а також сприятиме (як запобіжник) тому, щоби в рамках відповідної масштабної реформи не були здійсненні певні дії, які матимуть далекоглядний негативний для рівня соціальної безпеки державних службовців ефект.

Список використаних джерел

1. Поплавська О. М. Стратегія соціальної безпеки України в умовах глобалізаційних змін. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2015. № 2 (10). С. 137-142.
2. Дяченко О. А. Загальноправові принципи реалізації прав осіб з інвалідністю у сфері трудових відносин. *Соціальне право*. 2021. № 2. С. 90-95.
3. Остапенко Ю. О. Принципи реалізації трудових прав працівника. *Знання європейського права*. 2021. Вип. 2. С. 61-65. doi:10.32837/chern.v0i2.206.
4. Панченко М. В. Загальноправові принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 50, Т. 3. С. 95-98.
5. Drozd O. The Rule of Law as a Principle of State Service in Ukraine. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. Вип. 2. С. 52-61.
6. Падалка Р. О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 195 с.
7. Чепульченко Т. О. Верховенство права як основоположний принцип сучасного правотворення. *Вісник Національного технічного університету України Київський політехнічний інститут. Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 3. С. 185-188.
8. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 8. С. 14-20.
9. Кремень В. Г. Людиновимірний смисл філософських поглядів В. І. Шинкарука. *Філософські діалоги*. 2010. Вип. 4, Ч. 1. С. 14-21.
10. Крюкова І. О. Природа як об'єкт відносин суспільно-економічної експлуатації. *Економіка природокористування і охорони довкілля*. 2009. № 5-6. С. 106-114.
11. Свиридчук Н. П., Воронцов В. П. Щодо характеристики змісту поняття «законність». *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування: збірник тез наук.-теорет. конф. (Київ, 19 березня 2015 р.)*. Київ: НАВС, 2015. Ч. 2. С. 116-119.
12. Шелевер Н. В. Справедливість як основоположний принцип права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. Вип. 89. С. 113-118. doi:10.32837/apdr.v0i89.3199.
13. Подковенко Т. О. Справедливість у системі цінностей права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 10-14.
14. Красовський К. Ю. Природні права людини в українському конституціоналізмі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. 253 с.

15. Ковалюмнус Е. Л. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2021. 246 с.

V. Kostenko, PhD in Law

ORCID: 0009-0004-2635-1316

General legal principles for the reform of social security in the civil service in the context of globalization

The article is focused on elucidating the content of the general legal principles underpinning social security reform in the civil service in the context of globalization. The author asserts that in Ukraine, as a rule-of-law state, the reform of the social protection and security system (including the social security of the civil service) ought to be founded on legal principles. These principles form a conditional system that encompasses general legal, sectoral, and special principles. The general legal principles guiding the reform of social security in the civil service, within the context of globalization, are instrumental in ensuring that such reforms and their outcomes neither disrupt law and order in the state nor diverge from the objective of social security in Ukraine. Consequently, these principles should encompass the rule of law, human-centeredness, legality, equality of rights and opportunities with a prohibition of discrimination (i.e., the principle of equal treatment), and justice. Drawing from an extensive analysis of these principles, pivotal standards for implementing a socially secure reform of the civil service's social security within the context of globalization are established. The article's conclusion synthesizes the study's findings and underscores the necessity of developing a Concept for the reform of social security in the public service. This Concept should be aligned with the fulfillment of the rule of law principle, particularly in terms of legal certainty. The conceptual document in the proposal should address the challenges and risks stemming from globalization processes worldwide and align with the principles of enacting such reform, especially with general legal principles. It is emphasized that the adoption of this Concept will not only enhance the legal certainty of the transformations within the social security system but also prevent any misinterpretation of the reform's purpose. This includes avoiding the use of reform measures that could potentially weaken the level of social security afforded to civil servants.

Keywords: *civil service, general legal principles globalization, principles of law, reform, social protection, social security.*