

## Topical issues of the legal regulation of cooperation of the EU committee on employment and the subjects of public administration in the public service

**Актуальні питання правового регулювання взаємодії комітету ЄС з питань зайнятості та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби**

Oleh Hubanov

### Key words:

cooperation, the Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), legal regulation, public service, subject of public administration.

### Ключові слова:

взаємодія, Комітет із зайнятості та соціальних питань (EMPL), правове регулювання, публічна служба, суб'єкт публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Як свідчить європейський досвід, секрет успішного розвитку будь-якої держави полягає в правильній розстановці пріоритетів: не можна орієнтуватися тільки на вирішення економічних та політичних питань, адже економічна стабільність держави, головним чином, залежить від соціально-економічної стабільності суспільства в цілому. При цьому, в процесі проведення структурних реформ, досягти такої стабільності досить важко. Адже раз і назавжди вирішити всі проблемні аспекти формування та реалізації політики зайнятості та соціальної політики, у тому числі щодо умов праці, соціального захисту, охорони здоров'я та заходів безпеки на робочих місцях, політики професійної підготовки, включаючи професійну кваліфікацію, а також форм дискримінації на робочому місці та на ринку праці, на жаль, не видається можливим.

Однак якісно нове визначення стратегії та тактики розвитку європейського політичного, економічного та правового простору сприяло формуванню сучасних тенденцій, спрямованих на підвищення ефективності реалізації політики зайнятості як одного з головних пріоритетів об'єктивних змін. На теперішній час очевидним є той факт, що структура та практика реалізації політики зайнятості України цілком відповідає пріоритетам ЄС. Разом із тим, актуальним та корисним залишається питання взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби. Адже ЄС вже нагромадив багатий досвід щодо забезпечення високого рівня зайнятості та зменшення безробіття, стабільного рівня життя та соціального захисту населення, який може стати ключовим аспектом подальших структурних реформ України у різних сферах суспільного життя, передусім, в законодавчій сфері. У зв'язку із чим актуальність проведеного дослідження не викликає сумнівів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей, загальних закономірностей та специфіки реалізації політики держав-членів ЄС у сфері зайнятості населення приділяли увагу чимало вчених-правознавців та практиків: Баланда Д.А., Богатирьов К.О., Дерєга В.В., Діденко Н.Г., Жадан О.В., Звонар Й.П., Ільчук Л.І., Кузьменко Л.В., Шабанов Р.І. та ін. Разом із тим, питання правового регулювання взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби у наукових джерелах досі не знайшло свого належного висвітлення.

**Метою статті** є аналіз особливостей правового регулювання взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби, а також сучасних тенденцій, спрямованих на підвищення ефективності такої взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім слід зазначити, що ще класики марксизму-ленізму вказували на важливість взаємодії, її роль у процесі становлення та розвитку систем матеріального світу, у тому числі і соціальних<sup>1</sup>. І хоча взаємодія стала істотною складовою процесу об'єднання країн Європи та проведення ними єдиної інтеграційної політики, зазначена правова категорія залишається однією з найменш досліджених у доктрині адміністративного права, а нормативне закріплення поняття «взаємодія» відсутнє. При цьому, етимологічне дослідження терміна «взаємодія» ускладнюється тим, що в словниковій літературі його (а також термін «координація») визначають через слово «погодженість» чи «узгодження»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Маркс К. Сочинения. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2 изд. – М. : Политиздат, 1961. – Т. 20. – 1961. – С. 546.

<sup>2</sup> Методологічні аспекти формування понятійно-категоріального апарату національної безпеки // Вісник Української академії державного управління. – 2000. – № 2. – С. 19–27.

У філософському словнику взаємодія трактується як керований процес, який визначається рівнем співвідношення інтересів і цілей політичних суб'єктів, необхідна передумова повної реалізації функцій політичної системи, яка визначає характер політичного розвитку і темпи політичного прогресу<sup>3</sup>. Виходячи із філософського тлумачення поняття «взаємодія», відповідні процеси взаємодії визначають структурну організацію системи та порядок її об'єднання, поряд з іншими об'єктами, в систему більшого розміру<sup>4</sup>.

Досить часто у словниках іншомовних слів термін «взаємодія» визначається як синонім терміна «координація». Проте, як зазначає В.П. Пивненко, координація – це «функція одного із суб'єктів системи, а взаємодія – принцип діяльності, засіб їх контактів із суб'єктами інших служб і підрозділів»<sup>5</sup>.

Слід зазначити, що процеси взаємодії, які стали основою функціонування європейського політичного, економічного та правового простору, охоплюють лише актуалізовані, діючі зв'язки та реальний вплив взаємодіючих елементів, що дозволяє більш чітко відмежовувати взаємодію від інших явищ реального світу. У той же час, значення організації взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби полягає у тому, що дає можливість домогтися погоджених дій різних ланок системи, об'єднати і максимально використовувати їхні зусилля та можливості, досягти найбільш ефективних результатів у роботі в короткий термін та з найменшою витратою сил та засобів. При цьому, така взаємодія являє собою глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, пов'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та задач.

Аналіз нормативно-правового матеріалу дозволяє стверджувати, що на міжнародному рівні основними формами взаємодії визнано: обмін інформацією та документами, підготовку та реалізацію спільних заходів, підбиття підсумків взаємодії та розроблення нових форм і методів співробітництва, організацію та підтримку безперервного зв'язку, виконання узгодженого порядку дій взаємодіючих сторін, негайне інформування суміжної сторони про виникнення надзвичайної ситуації, моніторинг ситуації тощо.

Говорячи про особливості правового регулювання взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби, необхідно зазначити, що основна частина роботи в Європейському парламенті здійснюється через її спеціалізовані комітети. При цьому, Комітет з питань зайнятості та соціальних питань (EMPL) як постійний комітет Європейського парламенту офіційно було створено в якості консультативного органу, який здійснює моніторинг політики держав членів у сфері зайнятості та ринків праці, сприяє її координації та висловлює свою думку<sup>6</sup>. До нього входять по два представника від кожної держави-члена і два представника від Європейської Комісії<sup>7</sup>.

Комітет з питань зайнятості та соціальних питань (EMPL) несе відповідальність за політику зайнятості та всі аспекти соціальної політики (умови праці, соціальний захист, охорону здоров'я та заходи безпеки на робочих місцях, політику професійної підготовки, включаючи професійну кваліфікацію, вільне переміщення працівників та пенсіонерів, а також всі форми дискримінації на робочому місці та на ринку праці, за винятком тих, які ґрунтуються на гендерних аспектах з моменту їх віднесення до компетенції Комітету із прав жінок та гендерної рівності)<sup>8</sup>.

Основною формою діяльності Комітету з питань зайнятості та соціальних питань (EMPL) є створення звітів, розробка змін до законопроектів чи створення законопроектів самостійно, а також створення незаконодавчих звітів, які стосуються координації завдань та пріоритетів політики зайнятості та соціальної політики на європейському рівні<sup>9</sup>.

Слід зазначити, що саме діяльність Комітету з питань зайнятості та соціальних питань (EMPL), який спеціалізується в зазначеній сфері політики ЄС, має основоположне значення для розвитку діалогу між соціальними партнерами, Європейською Комісією та Європейською Радою з даної проблематики, побудованого на відкритті

<sup>3</sup> Философский словарь / уряд. В.Н. Мирошніченко, Л.В. Остапенко, Э.В. Шахова; под. ред. Ярещенко А.П. – Ростов-н/Д : Феникс, 2004. – С. 101–102.

<sup>4</sup> Корнева Т.В. Взаємодія митних органів України з правоохоронними та деякими контролюючими органами / Т.В. Корнева // Митна справа. – № 3. – 2004. – С. 15.

<sup>5</sup> Пивненко В.П. Проблеми підвищення ефективності роботи правоохоронних органів в Україні у боротьбі з організованою злочинністю / В.П. Пивненко // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – Вип. 1. – С. 159.

<sup>6</sup> Європейська політика і соціальне партнерство в ЄС : довідник / Н.Г. Діденко, І.Я. Тодоров, О.Р. Чугріна, О.К. Міхеєва / за заг. ред. Н.Г. Діденко. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – С. 48.

<sup>7</sup> Європейська стратегія зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F\\_%D0%B7%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D1%8F%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F_%D0%B7%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D1%8F%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96).

<sup>8</sup> Employment and Social Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eppgroup.eu/empl>.

<sup>9</sup> Комітети Європейського парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B8\\_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE\\_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%B-%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%83](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B8_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%B-%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%83). С. 259.

тій дискусії, консультаціях і консенсусі. При цьому, регулювання спільного європейського ринку праці не носить жорсткого характеру: кожна країна здійснює власні програми зайнятості, на рівні ЄС здійснюється їх координація на основі загальноєвропейської стратегії та допомога окремим країнам, що недостатньо просуваються на шляху виконання зазначеної стратегії. Однак на загальноєвропейському рівні чітко визначено мінімальні трудові права та гарантії найманим працівникам<sup>10</sup>.

Застосування «відкритого методу координації» дозволяє досить ефективно втілювати стратегію зайнятості ЄС, використовуючи добровільну співпрацю і рішення рекомендаційного характеру. Однак Європейська Комісія та Європейська Рада щорічно аналізують політику зайнятості держав-членів і оприлюднюють «Загальний звіт», на підставі якого затверджуються «Основні напрямки у сфері зайнятості», що слугують базисом для розробки країнами ЄС національних планів дій. Використанням відкритого методу координації зумовлює множинність моделей, які реалізуються країнами ЄС у сфері зайнятості.

Функціонування Комітету з питань зайнятості та соціальних питань (EMPL), який спеціалізується в зазначеній сфері політики ЄС, а також його активна взаємодія з суб'єктами публічної адміністрації в сфері публічної служби дозволяє враховувати сучасні тенденції та поступово запроваджувати у життя керівні принципи зайнятості, інтегровані в макро та мікроекономічну політику ЄС: спрямування політики у сфері зайнятості на досягнення повної зайнятості, підвищення якості й продуктивності праці, а також зміцнення соціальної та територіальної згуртованості; сприяння у пошуку роботи для соціально інклюзивних громадян; покращення відповідності зайнятості потребам ринку праці; сприяння гнучкості у поєднанні з гарантією зайнятості та скороченням сегментації ринку праці; забезпечення зближення заробітної плати й вартості робочої сили; розширення і поліпшення інвестицій в людський капітал; адаптація систем освіти і навчання у відповідь на нові вимоги до компетенції фахівців.

При цьому, саме взаємодія комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби є базисом функціонування Європейської Комісії за такими напрямками: створення ринку праці, побудованого на гнучкості в динамічній економіці й безпеці для робітників; створення і адаптація законодавства, яке буде відповідати принципам розумного регулювання, включаючи інструменти трудового законодавства (робочий час, час відпочинку, призначення на посаду, доведення інформації до працівників), а також новим виникаючим ризикам заподіяння шкоди здоров'ю та отримання травм на роботі; підтримка внутрішньої європейської мобільності працівників за допомогою необхідних інвестицій; підтримка посилення кооперації між інститутами трудового ринку, в тому числі з державними установами зайнятості держав-членів ЄС; посилення ступеня соціального партнерства, підключення всіх можливих служб до розв'язання проблем у сфері зайнятості; надання сильного поштовху, що спонукає до розв'язання проблем кооперації у сфері освіти та навчання, залучаючи до обговорення цих питань усі зацікавлені сторони.

У процесі взаємодії із комітетом ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL), суб'єкти публічної адміністрації в сфері публічної служби: впроваджують національні шляхи досягнення гнучкості й безпеки на ринку праці; підтримують нові форми балансу роботи і повсякденного життя, забезпечують проведення активної політики стосовно проблем старіння нації та гендерної рівності; підтримують і відстежують ефективність впровадження заходів соціального партнерства; забезпечують партнерство між сферами освіти та навчання і зайнятості, зокрема, шляхом залучення соціального партнерства у плануванні освітніх заходів.

Беручи до уваги останні здобутки публічної адміністрації в сфері публічної служби в Україні, можна констатувати, що застосування програмного підходу, використання соціального партнерства стали ключовими засадами української політики зайнятості. Разом із тим, відчутним є брак координації центральних органів виконавчої влади, особливо в питаннях галузевої, освітньої, економічної та регуляторної політики. Актуальною залишається і проблема відповідальності за виконання домовленостей в рамках соціального партнерства. Загалом, можна робити висновок про суттєвий збіг пріоритетів в політиці зайнятості ЄС та України. Чимало актуальних для Європейського Союзу завдань вже здійснюються в нашій державі, а тому перспективи координації політики у сфері зайнятості є цілком реалістичними.

**Висновки.** Отже, у зв'язку з тим, що взаємодія виступає інтегруючим фактором, за допомогою якого відбувається умовне об'єднання на основі спільної мети можливостей комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби у певну цілісну систему, необхідно чітко окреслити поняття «взаємодія» та її форми. Адже на теперішній час взаємодія комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби, а також координація завдань та пріоритетів політики зайнятості та соціальної політики на європейському рівні активізує вирішення цілого спектру питань, пов'язаних із стратегією розумного, стійкого і всеосяжного зростання ЄС, наявність значної кількості проблемних аспектів організації взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби, пов'язаних з недосконалістю теоретичного підґрунтя та незавершеністю наукових напрацювань щодо взаємодії у зазначеній сфері, сприяє досить частому ототожненню на законодав-

<sup>10</sup> Кузьменко Л.В. Конвергенція ринку праці в країнах ЄС / Л.В. Кузьменко // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 202. – 2014. – С. 71.

чому рівні термінів «взаємодія» та «координація». Однак говорячи про взаємодію комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби, необхідно чітко відмежувати ці поняття. Адже по-перше, взаємодія як заздалегідь визначений та узгоджений порядок взаємовідносин, що здійснюється за окремими напрямками діяльності та в межах компетенції, є принципом діяльності, засобом контактування комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби. Координація ж як сукупність заходів, що визначають шляхи врегулювання питання забезпечення взаємодії, є функцією комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL). По-друге, метою взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби є реалізація окремих узгоджених дій, націлених на певний результат, а координація спрямовується на створення такої моделі відносин, яка дасть змогу здійснити узгоджені завдання з найменшою витратою часу та засобів.

## Анотація

Статтю присвячено дослідженню особливостей правового регулювання взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби. Доведено, що якісно нове визначення стратегії та тактики розвитку європейського політичного, економічного та правового простору сприяло формуванню сучасних тенденцій, спрямованих на підвищення ефективності взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби. У зв'язку з чим постає необхідність пошуку оптимальної моделі взаємодії комітету ЄС із зайнятості та соціальних питань (EMPL) та суб'єктів публічної адміністрації в сфері публічної служби.

## Summary

The article discusses the research of the specific aspects of the legal regulation of cooperation of the EU Committee on Employment and Social Affairs (EMPL) and the subjects of public administration in the public service. It is proved that the whole new determination of the strategy and tactics of the European political, economic and legal space development promoted the current trends aimed at the increase of effectiveness of cooperation of the EU Committee on Employment and Social Affairs (EMPL) and the subjects of public administration in the public service. For which reason there is a need to search for an optimal model of cooperation of the EU Committee on Employment and Social Affairs (EMPL) and the subjects of public administration in the public service.

## Використана література:

1. Employment and Social Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eppgroup.eu/empl>
2. Європейська політика і соціальне партнерство в ЄС : довідник / Н.Г. Діденко, І.Я. Тодоров, О.Р. Чугріна, О.К. Міхеєва / за заг. ред. Н.Г. Діденко. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – 150 с.
3. Європейська стратегія зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
4. Комітети Європейського парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>
5. Корнева Т.В. Взаємодія митних органів України з правоохоронними та деякими контролюючими органами / Т.В. Корнева // Митна справа. – № 3. – 2004. – С. 15–19.
6. Кузьменко Л.В. Конвергенція ринку праці в країнах ЄС / Л.В. Кузьменко // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 202. – 2014. – С. 70–74.
7. Маркс К. Сочинення. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2 изд. – М. : Политиздат, 1961. – Т. 20. – 1961. – 674 с.
8. Методологічні аспекти формування понятійно-категоріального апарату національної безпеки // Вісник Української академії державного управління. – 2000. – № 2. – С. 19–27.
9. Пивненко В.П. Проблеми підвищення ефективності роботи правоохоронних органів в Україні у боротьбі з організованою злочинністю / В.П. Пивненко // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – Вип. 1. – С. 157–159.
10. Философский словарь / упоряд. В.Н. Мирошниченко, Л.В. Остапенко, Э.В. Шахова; под. ред. Ярещенко А.П. – Ростов-н/Д : Феникс, 2004. – 555 с.

**Oleh Hubanov,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Leading Lawyer of the Programme on Adoption  
of Ukrainian Legislation to EU Law  
of Faculty of Law  
of the Taras Shevchenko National University of Kyiv