

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БАЛОГ К. С.,
аспірантка кафедри соціального права
і забезпечення
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.13>

ПРО МОДЕРНІЗАЦІЮ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ

Метою дослідження є аналіз чинного законодавства та правової доктрини щодо розуміння обсягу принципів державної політики у сфері професійного розвитку. Загалом ця проблема на фрагментарному рівні досліджена в українській бібліографії, проте потребує систематизації вже наявних знань та вироблення власних пропозицій щодо удосконалення наявної системи принципів.

У статті розглянуто погляди науковців, які порушували ці питання у своїх дослідженнях, здійснено їхній критичний аналіз та висловлено думку автора з приводу викладених іншими дослідниками положень. Проаналізовано чинну правову норму, яка закріплює систему принципів державної політики у сфері професійного розвитку.

Суперечливим моментом питання принципів державної політики у сфері професійного розвитку є недостатня наукова розробка цієї проблеми, отже, довелося звертатися до джерел із загальної теорії трудового права. Загалом увагу було зосереджено на таких принципах, як верховенство права, соціальний діалог (партнерство), дотримання сталості професійного розвитку працівників, децентралізація. Так, уточнено співвідношення принципів верховенства права і законності, зроблено висновок, що перший є ширшим поняттям за своїм обсягом, відповідно, поглинає другий, а отже, має превалювати у закріпленому законом переліку засад державної політики у сфері професійного розвитку. Вказано на мультидисциплінарний характер поняття «соціальний діалог» та його важливу роль для становлення трудових відносин загалом. Зосереджено увагу на децентралізації як zasadі розвитку державної політики у сфері професійного розвитку, визначено субсидіарність фундаментом реалізації цього принципу.

Зроблено пропозицію щодо внесення змін до норми Закону України «Про професійний розвиток працівників», що встановлює систему принципів державної політики у цій сфері, через доповнення її вищезазначеними принципами.

Ключові слова: професійний розвиток працівників, соціальний діалог (партнерство), сталість професійного розвитку працівників, децентралізація, субсидіарність.

Baloh K. S. About modernization of system of state policy in the field of employees' professional development principles

The purpose of this paper is to analyze the current legislation and legal doctrine regarding the understanding of the scope of the principles of state policy in the field of professional development. In general, this problem is studied at a fragmentary



level in the Ukrainian bibliography, but it is necessary to systematize the existing knowledge and develop their own proposals for improving the existing system of principles.

The article considers the points of view of scientists who touched upon this problem in their research, carried out their critical analysis and expressed the author's opinion on the provisions set out by other researchers. The current legal norm, which establishes the system of principles of state policy in the field of professional development, is analyzed as well.

The problematic point of the question of the principles of state policy in the field of professional development is the insufficient scientific elaboration of this question, so the author had to turn to sources from the general theory of labor law. In general, attention was focused on such principles as the rule of law, social dialogue (partnership), compliance with the sustainability of professional development of employees, decentralization. Thus, the relationship between the principles of the rule of law and legality is clarified, it is concluded that the former is a broader concept in its scope, accordingly absorbs the latter, and therefore should prevail in the statutory list of principles of public policy in professional development. The focus is on decentralization as a basis for the development of state policy in the field of professional development, subsidiarity is defined as the foundation for the implementation of this principle.

A proposal was made to amend the Law of Ukraine "On Professional Development of Employees", which establishes a system of principles of state policy in this area, by supplementing it with the above principles.

Key words: *professional development of employees, social dialogue (partnership), sustainability of professional development of employees, decentralization, subsidiarity.*

Вступ. Про принципи (засади) як підґрунтя, правило, основу, від якої не відступають, або як головну засаду, на якій побудовано що-небудь, в юридичній літературі написано чимало. Та в юриспруденції переважна більшість науковців аналізувала їх як основу права загалом або ж як базу, на якій формується та чи інша галузь права і, зокрема, трудове право України. Що стосується «принципів державної політики», то тут усе ще відчувається брак уваги до цієї проблематики з боку представників юридичної науки. Йдеться переважно про комплексну категорію, що представлена сукупністю ідей, положень (правових, політичних, економічних тощо), зумовлених метою і завданнями державної політики в тій чи іншій сфері [1, с. 180].

На сьогоднішній день державна політика у сфері професійного розвитку працівників формується за принципами, що передбачені нормами Закону України «Про професійний розвиток працівників» від 12 лютого 2012 р. Тут представлені такі принципи, як: доступність професійного розвитку для працівників; вільний вибір роботодавцем форм і методів забезпечення професійного розвитку працівників з урахуванням специфіки їхньої роботи; додержання інтересів роботодавця та працівника; безперервність процесу професійного розвитку працівників [2]. Й очевидно, що лише чотирьох принципів, на яких базується така важлива сфера, як професійний розвиток працівників, недостатньо, щоб досягнути бажаної ефективності державної політики за цим напрямом.

Постановка завдання. З огляду на вищезазначене основним завданням статті є виро-блення наукової позиції щодо вдосконалення системи принципів державної політики у сфері професійного розвитку.

Результати дослідження. М.Ю. Єфремова переконана, що закріплені в Законі України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 р. принципи не визначають повною мірою засади реалізації державної політики у досліджуваній сфері, а тому їхній перелік може бути доповнений. Вона пропонує, зокрема, принципи державної політики



у сфері професійного розвитку працівників розподілити на три групи (загально-професійні, професійно-організаційні, особистісно-професійні) і, крім уже визначених на законодавчому рівні [2], додати ще такі принципи [3, с. 85]:

1) конституційності і законності (реалізація державної політики здійснюється відповідно до Конституції та законів держави, підзаконних актів на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності між органами державної влади та суб'єктами у сфері професійного розвитку працівників);

2) верховенства права;

3) єдності цілей, напрямів, завдань і механізмів реалізації державної політики у сфері професійного розвитку працівників (цілі та напрями розвитку цієї сфери визначають її основні завдання, виконання яких забезпечується за реалізації відповідних державних механізмів);

4) системності та ефективності (державна політика у сфері професійного розвитку працівників є невід'ємним складником державної соціально-економічної політики, що спрямовується на забезпечення сталого розвитку України);

5) взаємодії та співробітництва органів державної влади і суб'єктів у сфері професійного розвитку працівників під час реалізації державної політики у зазначеній сфері;

6) всебічної підтримки та гарантування прав суб'єктів у сфері професійного розвитку працівників із боку держави, на основі якого можна було б надавати суб'єктам спеціальні заходи державної підтримки (наприклад, виділити кошти з державного бюджету, застосувати особливості оподаткування коштів, які виплачуються за умови здійснення професійного навчання працівників).

Можна погодитися загалом із такою позицією, однак існують деякі зауваження. Зокрема, верховенство права вважається одним із наріжних каменів системи принципів, а тому недоцільно ставити його на другу позицію після законності. Такий крок виглядає певною даниною радянській правовій системі. Насправді верховенство права часто називають суперпринципом, і це не позбавлено раціонального зерна, адже, залежно від сфери застосування, він охоплює фактично засади справедливості, рівності, пропорційності та субсидіарності. А тому цей принцип, без сумніву, має бути основоположним, зокрема, й для адміністрування державою трудо-правових відносин.

Якщо аналізувати принципи, виокремлені Законом України «Про професійний розвиток працівників», то принцип безперервності професійного розвитку працівників наразі у доктрині має дещо іншу інтерпретацію та визначається як засада сталого професійного розвитку працівників. Його сутнісними рисами є:

1) процес безперервного та стабільного вдосконалення професійного рівня працівника, його етико-моральних, адаптивних, комунікативних характеристик, здатностей до саморозвитку, цілепокладання, самоорганізації, стресостійкості тощо. В межах зазначеного процесу відбуваються кількісні та якісні зміни професійного складу працівників підприємства в напрямі формування умов рівноваги та постійності прогресивного руху. При цьому чинна програма безперервного навчання персоналу реалізується у контексті положень кадрової політики та стратегії діяльності підприємства;

2) тісний зв'язок між особистісним зростанням, колективними цілями підприємства та вимогами зовнішнього середовища, що можна ототожнити з класичними складниками сталого розвитку суспільства: суспільство, економіка, зовнішнє середовище;

3) процес, що створює стратегічні перспективи для подальшого розвитку працівників та саморозвитку без криз, що загрожують функціонуванню суб'єкта, який господарює;

4) процес, в якому працівники беруть участь у досягненні та розвитку інноваційної активності підприємства. У межах цього створюються умови для прояву особистісного новаторства, активізується мотиваційний складник, формується атмосфера здорової конкуренції, надаються можливості для вияву творчості;

5) наявність чинників внутрішнього та зовнішнього середовища, що впливають на сталість професійного розвитку (дотримання внутрішніх правил, кодексів, норм, застосува-



ння адаптаційних заходів із метою повернення колективу працівників у робочий стан у разі виникнення негативних обставин) [4, с. 177].

Потребує модернізації, на думку автора, також принцип взаємодії та співробітництва органів державної влади і суб'єктів у сфері професійного розвитку працівників. У сучасних умовах він більше відомий, як принцип соціального діалогу (соціального партнерства).

Ще на початку III тисячоліття у правничій літературі наголошувалося, що ця засада проявляється в тому, що до сфери правового регулювання трудових відносин широко залучаються недержавні структури, які разом із органами виконавчої влади або й без їхньої участі (на основі укладення колективних договорів та угод, через співробітництво, пошук компромісів і прийняття узгоджених рішень) встановлюють обов'язкові для учасників трудових відносин правила регулювання праці [5, с. 281]. Соціальний діалог сьогодні розглядається як дієва форма регулювання соціально-трудова відносин, яка з'явилася внаслідок еволюції суспільства і в результаті якої непримиримі класові протистояння трансформуються у суперечності та конфлікти значно нижчого рівня, що вирішуються організаціями-профспілками й об'єднаннями роботодавців за умов контролю держави. Більше того, соціальний діалог набув ознак мультидисциплінарної категорії. Адже ефективна реалізація цієї засади має значення для розвитку не тільки трудових відносин, а й інших правовідносин, які постають у суспільстві та державі [6, с. 135].

Про особливе місце соціального діалогу у розвитку громадянського суспільства та відповідних правових інститутів свідчить і та обставина, що у 2010 р. українським парламентом був ухвалений Закон України «Про соціальний діалог в Україні», де було визначено поняття «соціальний діалог» (синонімічне поняттю «соціальне партнерство»). Отже, соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей і прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, з питань формування і реалізації державної, соціальної й економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [7].

Водночас варто зазначити, що ухвалення Закону України «Про соціальний діалог в Україні» не вирішило ще чимало питань, які стосуються регламентації основних процедур і складників партнерських відносин. А тому існує потреба подальшого удосконалення правової бази щодо розвитку соціально-партнерських взаємин і проведення відповідних наукових досліджень, які дозволять врахувати всі наявні недоліки та внести нові елементи у систему соціального діалогу, особливо з використанням позитивного зарубіжного досвіду [8].

Слід також зауважити, що соціальний діалог як правове явище та інститут трудового права взагалі не досліджений у контексті правового регулювання професійного розвитку працівників. Тому наукові напрацювання у цій сфері повинні стати важливим напрямом розвитку юридичної науки. Це є вимогою часу й одним зі шляхів наближення правової системи України до країн-членів Європейського Союзу та зрештою потребою працівників і роботодавців як основних суб'єктів на міжнародному ринку праці.

Необхідно також звернути увагу і на принцип децентралізації публічного адміністрування процесу професійного розвитку. Особливої актуальності реалізація цієї засади набуває на фоні провадженої загальнодержавної політики децентралізації, зокрема, й у сфері професійної освіти. На важливості послаблення вертикальних зв'язків у цій сфері вже неодноразово наголошували вітчизняні дослідники [9, с. 108].

Децентралізацію як засаду державної політики, зокрема, й у сфері професійного розвитку, варто розуміти як багатоступеневе та складне за процедурою явище. Спрощене розуміння децентралізації як позбавлення повноважень центральної ланки публічного адміністрування та передачі їх до нижніх рівнів є хибним. Неправильне тлумачення сутності реалізації децентралізації призводить до провальної політики на практиці. Українська практика децентралізації впродовж новітнього періоду історії нашої держави знає чимало помилок. На думку Н.Р. Нижника та С.П. Мосова, причинами цих помилок є стихійний характер провадження такої політики. Дослідники зазначають, що співвідношення централізації



та децентралізації у сфері державного управління не є просто сумою двох складників, де збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. Складний діалектичний взаємозв'язок між ними передбачає наявність певного оптимуму. На переконання науковців, він порушений таким чином, що під час зростання децентралізації відбувається зміцнення реальної централізації [10, с. 56]. Отже, необхідно враховувати це зауваження, адже зловживання децентралізацією призведе до її неефективності, що своєю чергою стане причиною повернення до централізованого формату управління, тільки посиленого, порівняно з попередньою практикою застосування.

Однією з головних засад децентралізації сьогодні в міжнародному праві та праві держав-членів Європейського Союзу вважається субсидіарність. Це поняття поступово стає предметом дослідження й у вітчизняній правовій доктрині. Якщо узагальнити здобутки зарубіжної юридичної науки, то можна відстежити превалювання узагальнених визначень субсидіарності. Наприклад, японський дослідник К. Ендо назвав це засадою, «яка зобов'язує організаційний елемент вищого рівня втручатись у справи ланок нижчого рівня, якщо вони не можуть самостійно досягнути своїх поточних цілей» [11, с. 72]. Тому, з огляду на зазначене, можна сказати, що децентралізація будується на засаді невтручання суб'єкта вищої ланки певної ієрархії у повноваження та компетенції суб'єктів нижчих ланок.

Таким чином, можемо констатувати, що децентралізація та субсидіарність є взаємозалежними категоріями, які можна розглядати як принципи державної політики, що знаходять свою реалізацію у різних сферах суспільно-політичного життя. У науці слушно зазначається [12, с. 95], що однією з передумов реалізації принципу субсидіарності є ініціативність знизу, а це означає, що доки не буде вироблена нова парадигма правничого світогляду в переважній частині суспільства, доти неможливо буде перебудувати докорінно систему публічного адміністрування. Якщо вести мову про децентралізацію державної політики у сфері професійного розвитку працівників, то необхідно передусім забезпечити умови роботодавцям та їх об'єднанням щодо взяття на себе відповідних повноважень і відповідальності за провадження професійного розвитку своїх працівників.

Висновки. З'ясувавши питання принципів, на яких базується державна політика у сфері професійного розвитку працівників в умовах глобалізації ринку праці та децентралізації, вважаємо, що, крім тих засад, які знайшли своє відображення у Законі України «Про професійний розвиток працівників», суттєво посилять ефективність такої політики ще й низка інших принципів її формування та здійснення. Зокрема, перелік не зіпсують, а, навпаки, посилять:

- 1) верховенство права;
- 2) соціальний діалог (партнерство);
- 3) дотримання сталості професійного розвитку працівників;
- 4) децентралізація.

На наше переконання, такі засади мали б додати ефективності державній політиці у сфері професійного розвитку працівників, а тому можемо запропонувати законодавцю внести зміни до норм Закону України «Про професійний розвиток працівників», доповнивши відповідну статтю цього профільного нормативного акта.

Список використаних джерел:

1. Іванов С.В. Принципи державної митної політики в Україні: поняття, зміст і критерії класифікації. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 179–185.
2. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 р. Редакція від 27 грудня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. С. 12. Ст. 395.
3. Єфремова М.Ю. Державна політика у сфері професійного розвитку працівників. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 8. С. 84–86.
4. Маркова Н.С. Можливості сталого професійного розвитку працівників. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова*. 2016. Т. 21. Вип. 1. С. 175–180.



5. Пилипенко П.Д. Принципи трудового права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 13. С. 278–283.
6. Кудряченко А.І. Соціальне партнерство: європейський досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. № 3 (8). 2008. С. 132–141.
7. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 28. Ст. 255.
8. Шумляєва І.Д. Удосконалення державного регулювання соціально-партнерських відносин у сфері праці. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11sidvsp.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11sidvsp.pdf) (дата звернення: 20.01.2021 р.).
9. Штика Ю.М. Децентралізація управління системою професійної освіти. *Професійна освіта в умовах сталого розвитку* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 1 грудня 2016 р. Павлоград : ІМА-прес, 2016. 284 с.
10. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Теоретичні аспекти державного управління. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
11. Endo, K. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to. *Bull. CE* 12. 1992. P. 72.
12. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород : ТИРАНИ, 2015. 216 с.

