

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-2.05>

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мозоловський Петро Вячеславович,
помічник народного депутата України
(Верховна Рада України, м. Київ,
Україна)

У статті з'ясовано, що найбільш дієвим способом подолання прогалів у чинному законодавстві, яким регулюється питання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, є поєднання таких способів, як: а) створення нових нормативно-правових актів у цій сфері; б) удосконалення вже існуючого нормативного забезпечення. Доведено, що основними проблемами, пов'язаними із застосуванням заохочень у системі органів місцевого самоврядування, є: 1) відсутність ефективного та дієвого трудового законодавства, яке б мотивувало тих, хто працює; 2) відсутність мотивації роботодавців із питань заохочень працівників; 3) відсутність ефективних механізмів реалізації права працівників на заохочення; 4) відсутність адекватних правових механізмів щодо мотивації праці в системі органів місцевого самоврядування; 5) відсутність належного моніторингу заохочень тощо. Визначена необхідність виділити такі напрями вдосконалення законодавчого регулювання заохочення працівників в органах місцевого самоврядування: 1) розроблення й ухвалення Дисциплінарного статуту органів місцевого самоврядування (у якому, окрім питання заохочення працівників відповідних органів, необхідно приділити увагу й іншим важливим аспектам трудової діяльності даної категорії службовців); 2) необхідне також формування новітнього загального трудового законодавства, зокрема Трудового кодексу, який би створив організаційні та правові умови для забезпечення ефективної мотивації праці всіх категорій працівників. Необхідно також розширити перелік заходів заохочень, зробивши акцент на матеріальній стороні; 3) покращення потребує організаційно-правовий механізм протидії корупції в діяльності органів місцевого самоврядування. Як окремі напрями необхідно назвати: а) формування суспільної ідеології щодо позитивної мотивації працівників; б) стимулювання мотивації роботодавців із застосування заходів заохочень. Отже, вказані напрями, як вбачається, дозволять покращити правове регулювання заохочень не тільки працівників органів місцевого самоврядування, а й фактично всіх категорій працівників.

Ключові слова: удосконалення, правове регулювання, законодавство, працівник, органи місцевого самоврядування.

THE PROBLEM OF DETERMINING DIRECTIONS FOR IMPROVING LEGAL REGULATION OF ENCOURAGEMENTS FOR LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Mozolovskyi Petro Viacheslavovych,
Assistant of People's Deputy of Ukraine
(Verkhovna Rada of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

In the article, it was found that the most effective way to overcome the gaps in the current legislation that regulates the issue of incentives for employees of local governments is to combine such ways as: a) the creation of new regulations in this field; b) improving

existing regulatory support. It is proved that the main problems related to the application of incentives in the system of local self-government are: 1) lack of effective and effective labor legislation that would motivate the work of employees; 2) lack of motivation of employers to encourage employees; 3) lack of effective mechanisms for exercising employees' right to promotion; 4) lack of adequate legal mechanisms for motivation of work in the system of local self-government bodies; 5) lack of proper monitoring of incentives, etc. The necessity to distinguish the following directions of improvement of legislative regulation of the promotion of workers in local self-government bodies has been determined: 1) development and adoption of the Disciplinary Charter of local self-government bodies (in which, besides the issue of encouragement of employees of the respective bodies, attention should be paid to other important aspects of the category of employees of labor; 2) it is also necessary to formulate the latest general labor legislation, in particular, the TC, which would create the organizational and legal conditions to ensure the effective motivation of work of all categories of employees. The list of incentives should also be expanded, with a focus on the material side; 3) improvement requires an organizational and legal mechanism to counteract corruption in the activities of local self-government bodies. As a separate direction it is necessary to name: a) formation of social ideology concerning positive motivation of employees; b) stimulating the motivation of employers to apply incentive measures. Thus, these areas are likely to improve not only the legal regulation of incentives for employees of local governments, but also virtually all categories of employees.

Key words: improvement, legal regulation, legislation, employee, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Подальший процес інституційної розбудови місцевого самоврядування, виходячи із пріоритетності гарантування прав і свобод людини, дії принципу верховенства права, системної реформи децентралізації влади, засвідчує необхідність належного законодавчого забезпечення служби в системі відповідних владних інституцій. Адже по суті адміністративна децентралізація – реформа, покликана врегулювати поступову передачу відповідальності за планування, фінансування й управління деякими державними функціями від центрального рівня та його установ до регіональних органів і територіальних громад. Варто звернути увагу на те, що поряд з активною реформацією інститутів місцевого самоврядування можна спостерігати значний дисбаланс законодавчого врегулювання питання мотивації працівників органів місцевого самоврядування. Поряд із поступовим, але значним розширенням повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування спостерігається відсутність значних реформ щодо заохочення працівників, що створює ризики проявів корупції або ж кадрового «голоду» органів місцевого самоврядування у зв'язку з незіставними умовами відповідальності та винагороди. Іноді на практиці спостерігаються явища деякого суб'єктивізму посадових осіб місцевого самоврядування під час визначення заходів заохочень матеріального характеру.

Стан дослідження. У юридичній літературі проблематика заохочення працівників органів місцевого самоврядування частково розглядалася у працях таких учених-юристів, як: В.М. Андріїв, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, В.Л. Костюк, О.В. Москаленко, В.О. Петришин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, Л.П. Шумна, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Визнаючи вагомий вклад та наукові прогресивні підходи цих та інших учених у розвиток інституту служби в органах місцевого самоврядування, її подальший розвиток та законодавче забезпечення, варто зазначити, що проблематика реформування та посилення права на службу в органах місцевого самоврядування набуває актуальності крізь призму новітніх тенденцій реформ у сфері праці.

Саме тому **мета статті** – визначити напрями вдосконалення правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування

Виклад основного матеріалу. На початку наукового дослідження варто зазначити, що одним із найяскравіших проявів дисбалансу нормативного врегулювання застосування заохочень до працівників органів місцевого самоврядування можна представити через відсутність у положеннях Кодексу законів про працю України [1], Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2] норм, покликаних забезпечувати належний рівень мотивації праці. Особливо важливим цей аспект видається в системі місцевого самоврядування, де існує підвищений рівень відповідальності за виконання відповідних повноважень. Адже кожна посадова особа має на належному рівні виконувати покладені на неї посадові обов'язки, нести обмеження й обтяження відповідно до закону. Тому питання мотивації праці, її заохочення повинні мати ключове значення для розвитку національної кадрової стратегії місцевого самоврядування, зрештою, належного функціонування цього визначального інституту.

Тож, переходячи безпосередньо до визначення напрямів удосконалення правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, варто відзначити, що недосконалість відповідного нормативно-правового забезпечення пов'язана з наявністю прогалин у законодавстві, нормами якого регулюється окреслене проблемне питання. На думку О.Ф. Скакун, прогалина в законодавстві – це повна або часткова відсутність (пропуск) необхідних юридичних норм у чинних законодавчих актах, якими, виходячи із принципів права, мають бути врегульовані певні суспільні відносини. Учена також аргументує, що ключовими причинами виникнення прогалин у законодавстві є: 1) невміння відобразити в нормативних актах усе різноманіття сучасних життєвих ситуацій, що потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правом; 2) відставання нормотворчості від розвитку суспільних відносин, як наслідок, невміння передбачити появу нових життєвих ситуацій; 3) наявність деформацій у процесі нормотворчості, спричинених, наприклад, лобіюванням голосування в парламенті в інтересах певних бізнесових груп; 4) технічні помилки законодавця, яких він припустився під час розроблення нормативних актів і застосування прийомів юридичної техніки. Прогалини в законодавстві виникають зазвичай там, де існує: а) неповнота правових норм; б) суперечність норм однакової юридичної сили, коли одна з них «знищує» іншу; в) цілковита відсутність правової норми [3]. Отже, під прогалинами в законодавстві, нормами якого визначаються правові засади заохочень працівників органів місцевого самоврядування, варто розуміти відсутність або змістовну недосконалість норм права, які спрямовані на регулювання та впорядкування відповідних правовідносин. Прогалина в законодавстві має бути усунута та подолана. На нашу думку, найбільш дієвим способом подолання прогалин в чинному законодавстві, яким регулюється питання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, є поєднання таких способів, як: а) створення нових нормативно-правових актів у цій сфері; б) удосконалення вже існуючого нормативного забезпечення.

Розмірковуючи про напрями вдосконалення правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, варто вказати, що першочерговим кроком є розроблення й ухвалення Дисциплінарного статуту органів місцевого самоврядування. Така необхідність, на нашу думку, зумовлена значним зростанням ролі органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади, а також суттєвою зміною функцій, які було покладено на них в умовах децентралізації. Окрім питання заохочень та порядку їх надання, у вказаному нормативно-правовому акті необхідно прописали питання дисциплінарної відповідальності працівників органів місцевого самоврядування, а також порядок обліку заохочень та стягнень.

Зазначене, беззаперечно, дозволить підвищити загальний рівень дисципліни праці даної категорії працівників.

Переходячи до аналізу загального трудового законодавства, зауважимо, що, декларуючи низку соціально-економічних реформ, в Україні залишається досить складне та суперечливе законодавство у сфері праці, яке не стимулює, а ускладнює мотивацію працівників. Кодекс законів про працю України [1] передбачає, що трудова дисципліна на підприємствах, в установах, організаціях забезпечується створенням необхідних організаційних і економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи, свідомим ставленням до праці, методами переконання, виховання, а також заохоченням за сумлінну працю (ст. 140). Водночас у Кодексі (ст. 143) зазначається, що до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. Отже, можна констатувати, що законодавець не мотивує роботодавців щодо застосування заходів заохочення, а делегує відповідні питання на рівень локальної регламентації. Утім, слушним буде вказати, що якісно нових новацій щодо мотивації праці працівників органів місцевого самоврядування не містять базові закони із цих питань: закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4; 5].

Варто також зазначити, що існуючий сьогодні проект Трудового кодексу (далі – ТК) також не містить концептуальних новел щодо посилення механізмів мотивації праці працівників. Проект ТК передбачає, що за успіхи в роботі та сумлінне виконання трудових обов'язків до працівників можуть застосовуватись заходи морального і матеріального заохочення – оголошення подяки, нагородження грамотою, виплата премії, вручення цінного подарунка тощо. Правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативними актами роботодавця можуть встановлюватись інші види заохочень, що застосовуються до працівників. За особливі трудові заслуги працівники можуть бути представлені в установленому порядку до нагородження відомчими відзнаками та державними нагородами. Із правового погляду це означає, що автори проекту ТК не приділяють належної уваги питанням мотивації праці, отже, не активізують її застосування в окремих сферах суспільного життя.

Досліджуючи напрями вдосконалення правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, окрему увагу варто приділити оцінюванню системи мотивації даної категорії працівників. У цьому контексті варто навести думку В.Д. Бондара, який вказує, що основним критерієм оцінки системи мотивації буде її дієвість. Напростиший спосіб оцінки ефективності системи мотивації – це порівняння отриманого та прогнозованого результатів. До показників ефективності системи мотивації працівників органів місцевого самоврядування можна віднести: скорочення плинності кадрів, вступ на службу в органи місцевого самоврядування висококваліфікованих фахівців, збільшення стажу служби найцінніших кадрів, збільшення кількості посадовців, які одержали або мають бажання одержати фахову освіту, підвищити свою кваліфікацію. Як критеріальні показники ефективності роботи працівників також можна назвати: рівень кваліфікації персоналу; рівень трудової і виконавчої дисципліни; соціальну структуру персоналу; рівень порушення трудової дисципліни; рівномірність завантаження персоналу; витрати на одного робітника; витрати на управління; соціально-психологічний клімат у колективі [6].

Розмірковуючи про недоліки правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування, варто звернути увагу на те, що натепер наявний дисбаланс законодавства, нормами якого регулюється діяльність органів місцевого самоврядування взагалі та їх працівників зокрема. Зазначене викликане суттю реформи

децентралізації, невідповідною наявному рівню матеріального та соціального забезпечення, що, у свою чергу, викликає значні корупційні ризики. Отже, важливим завданням держави є вдосконалення антикорупційної політики в органах місцевого самоврядування. Узагалі корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище. Її соціальна сутність проявляється в тому, що вона: має соціальну зумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки і глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно видозмінюватися [7, с. 39–40].

З метою окреслення питань, пов'язаних із проблематикою антикорупційної політики, варто зазначити, що у вітчизняному законодавстві антикорупційна політика – це комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції й усунення причин її виникнення¹. Також, звертаючись до думок авторів літератури правничої науки, можна висвітлити деякі з них, зокрема, державна антикорупційна політика розглядається як комплекс заходів, спрямованих на протидію корупції у вузькому розумінні й запобігання корупційним проявам у широкому розумінні. Із цього погляду логічним видається визначення державної політики як сукупності взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблем у сфері запобігання і протидії корупції [9, с. 103]. А.М. Новак вважає, що національна антикорупційна політика – система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень і сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [10, с. 65]. Специфікою антикорупційної політики в Україні також може слугувати теза про те, що наявні нині результати боротьби з корупцією, на думку вчених і практиків, підтверджують висновок про те, що репресивні заходи, які ґрунтуються на застосуванні суворих санкцій, спричиняють лише загострення цього суспільно небезпечного явища [11, с. 32]. Проаналізувавши думки науковців щодо впровадження реформи децентралізації з позиції реалізації державної антикорупційної політики у сфері трудових відносин, можна стверджувати, що, попри наявність значної кількості нормативно-правових актів, що декларують позицію на активну децентралізацію державної влади та боротьбу з корупцією, велику кількість діючих у державі антикорупційних органів, здебільшого активна реформаторська позиція не приводить до реальних перетворень на місцях. Незважаючи на впровадження нових, удосконалення формулювання старих положень трудового законодавства, створення державних інституцій із метою зменшення можливості виникнення корупційних ризиків і боротьби з ними, проблема недосконалості, правових колізій і розбалансованості регулювання положень нормативно-правових актів і досі залишається актуальною. Окрім того, значною перешкодою на шляху до втілення реформ виступає відсутність реальної матеріальної бази та відповідних фінансових ресурсів, що призводить до ухвалення половинчастих рішень, як наслідок, непослідовних рішень. Така ситуація викликає подальше поглиблення правового нігілізму населення, зменшення довіри до державної влади та місцевого самоврядування.

¹ Про схвалення Зasad антикорупційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 32.

Ураховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що формування сучасної антикорупційної політики в системі органів місцевого самоврядування можливе лише завдяки проведенню поступових, глибинних реформ, спрямованих на посилення ефективності та дієвості правового статусу цих органів, наближення його до потреб та інтересів громад, їхніх членів шляхом таких кроків, як: 1) розроблення та затвердження Стратегії реформування служби в органах місцевого самоврядування, виходячи з необхідності посилення морально-етичних, професійних вимог до відповідних посадових осіб, мотивації на службі, забезпечення прозорості, доступності й ефективності їхньої правосуб'єктності, стимулювання служінню потребам, інтересам громад, громадян; 2) підвищення ефективності конкурсних засад і принципів формування кадрового забезпечення місцевого самоврядування; 3) подальша гармонізація трудового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування, з урахуванням досвіду розвинутих держав-членів ЄС; 4) розроблення та впровадження прозорих засад, принципів, процедур заохочень у системі місцевого самоврядування, зокрема унормування умов, порядку, обсягу преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування, ураховуючи розмір відповідного посадового окладу; 5) розроблення та впровадження ефективних антикорупційних стратегій і практик органами місцевого самоврядування; 6) посилення державного нагляду, громадського контролю з питань дотримання антикорупційної політики в системі органів місцевого самоврядування.

Висновки. У підсумку представленого наукового дослідження варто узагальнити, що серед основних проблем, пов'язаних із застосуванням заохочень у системі органів місцевого самоврядування, слід вказати такі: 1) відсутність ефективного та дієвого трудового законодавства, яке б мотивувало тих, хто працює; 2) відсутність мотивації роботодавців із питань заохочень працівників; 3) відсутність ефективних механізмів реалізації права працівників на заохочення; 4) відсутність адекватних правових механізмів щодо мотивації праці в системі органів місцевого самоврядування; 5) відсутність належного моніторингу заохочень тощо.

Спираючись на весь наведений матеріал, вважаємо, що необхідно виділити такі напрями вдосконалення законодавчого регулювання заохочення працівників в органах місцевого самоврядування: 1) розроблення й ухвалення Дисциплінарного статуту органів місцевого самоврядування (у якому, окрім питання заохочення працівників відповідних органів, необхідно приділити увагу й іншим важливим аспектам трудової діяльності даної категорії службовців); 2) необхідне також формування новітнього загального трудового законодавства, зокрема ТК, який би створив організаційні та правові умови для забезпечення ефективної мотивації праці всіх категорій працівників. Необхідно розширити перелік заходів заохочень, зробивши акцент на матеріальну сторону; 3) покращення потребує організаційно-правовий механізм протидії корупції в діяльності органів місцевого самоврядування. Як окремі напрями необхідно назвати: а) формування суспільної ідеології щодо позитивної мотивації працівників; б) стимулювання мотивації роботодавців із застосування заходів заохочень. Отже, вказані напрями, як убачається, дозволять покращити правове регулювання заохочень не тільки працівників органів місцевого самоврядування, а й фактично всіх категорій працівників.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III.
3. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-те вид. Київ : Алерта ; ЦУП, 2011. 524 с.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Бондар В.Д. Вдосконалення системи мотивації в органах місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Донецького державного університету управління*. Донецьк : МПП «ВІК», 2012. № 3 (61). С. 210–216.
7. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2002. 424 с.
8. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 32.
9. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
10. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць / редкол. : С.М. Серьогін (гол. ред.) та ін. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3 (34). С. 62–66.
11. Сkochиляс-Павлів О. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 807. С. 27–33.