

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PROBLEMS AND PROSPECTS FOR IMPROVING LEGISLATION ON LABOR OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

Мельник П.В.,
студент II курсу магістратури
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті досліджуються проблеми правового регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування, коло нормативно-правових актів, які врегульовують дану сферу суспільних відносин. Проаналізований законопроект № 2489 щодо регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування, виявлено його переваги та недоліки. Запропоновано власні шляхи вдосконалення законодавства в досліджуваній сфері та досліджені перспективи їх впровадження.

Ключові слова: праця посадових осіб органів місцевого самоврядування, законопроект № 2489, міжнародні стандарти праці, конвенції МОП, службово-трудова відносина, публічна служба.

В статье исследуются проблемы правового регулирования труда должностных лиц органов местного самоуправления, круг нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу общественных отношений. Проанализирован законопроект № 2489 о регулировании труда должностных лиц органов местного самоуправления, выявлены его преимущества и недостатки. Предложены собственные пути совершенствования законодательства в исследуемой сфере и исследованы перспективы их внедрения.

Ключевые слова: труд должностных лиц органов местного самоуправления, законопроект № 2489, международные стандарты труда, конвенции МОТ, служебно-трудовые отношения, публичная служба.

The article deals with the problems of legal regulation of labor of officials of local self-government bodies, the range of normative legal acts regulating this sphere of social relations. Are analyzed the bill # 2489 on the regulation of the work of local government officials, its advantages and disadvantages were revealed. Are offered own ways to improve the legislation in the field of study and explores the prospects for their implementation.

Key words: work of local government officials, draft law № 2489, international labor standards, ILO conventions, labor-service relations, public service.

Вступ та актуальність досліджуваної тематики. Останні декілька років в Україні пройшли під гаслом проведення політичних, економічних та адміністративних реформ. Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [4], та розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [5] Україна взяла на себе зобов'язання привнести чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Особлива актуальність досліджуваної тематики також зумовлена кодифікаційними процесами в галузі трудового права України та очікуваним прийняттям в найближчому майбутньому Трудового кодексу України, окремі положення якого будуть присвячені правовому регулюванню праці посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Окремі питання правового регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування були предметом дослідження таких вчених в галузі трудового права як М.І. Іншин, В.В. Жернаков, Л.І. Лазор, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилишко, В.І. Прокопенко, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, В.Я. Мацюк, К.Ю. Мельник, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, В.С. Щербина, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші вчені.

Виклад основного матеріалу. В доктрині трудового права відзначається, що систему джерел права, які регулюють працю посадових осіб органів місцевого самоврядування, складають: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори та угоди; 3) загальні (Кодекс законів про працю, Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування») та спеціальні («Про запобігання корупції», «Про місцеве самоврядування в Україні») закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти (акти Кабінету Міністрів України; акти представницьких ор-

ганів місцевого самоврядування; акти керівників виконавчих органів місцевого самоврядування; 5) акти соціального партнерства; 6) локальні нормативні акти [3, с. 125–127].

На даний момент базовим законом, який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [2]. Проте законодавство у сфері служби в органах місцевого самоврядування є некодифікованим і складається з ряду неузгоджених між собою нормативно-правових актів різної юридичної сили; коло джерел правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування досі залишається невизначеним через нез'ясування можливості поширення на цю сферу норм трудового права та права соціального забезпечення; велика кількість питань проходження служби в органах місцевого самоврядування регулюється законодавством про державну службу.

Наприклад, порядок виникнення службово-трудових відносин в органах місцевого самоврядування повністю регулюється положеннями законодавства про державну службу, що не відповідає принципу правової визначеності та передбачуваності законодавства. Нормативно-правове регулювання, яке б стосувалося порядку виникнення службово-трудових відносин в органах місцевого самоврядування, відсутнє. Законодавство щодо оплати праці та соціального забезпечення потребує термінової кодифікації через його розпоршення між різними нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Припинення службово-трудових відносин в органах місцевого самоврядування характеризується поєднанням норм різних законодавчих актів, у зв'язку з чим підстави припинення службово-трудових відносин поділяються на загальні та спеціальні. Спеціальні підстави припинення службово-трудових відносин диференціюються в залежності від посади посадової особи органу місцевого самоврядування (особливо у випадку виборності такої посадової особи).

З огляду на вищезазначене, основними векторами доктринального вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування мають бути:

1) визначення співвідношення законодавства про муніципальну службу з трудовим законодавством, законодавством про державну службу. Законодавцю слід визначити чіткий вектор, в межах якого служба в органах місцевого самоврядування та державна служба будуть концептуально регулюватися на єдиних засадах публічної служби, або ж для цих видів служб буде встановлено диференційоване регулювання;

2) уніфікація термінології;

3) вироблення загальної концепції правового регулювання публічної служби в Україні.

Одним з векторів законодавчих (практичних) змін інституту служби в органах місцевого самоврядування має стати прийняття нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування. Таким законом має бути передбачене створення правових передумов, спрямованих на: підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування; стимулювання кар'єрного зростання; деполітизації; нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника; впровадження ефективного механізму запобігання корупції; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців. На даний момент на розгляді в Верховній Раді України перебуває проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 від 30.03.2015 р. (далі – проект № 2489) [8], який, проте, не позбавлений суттєвих недоліків.

До того ж в контексті невизначеності співвідношення трудового законодавства та законодавства про муніципальну службу доцільно статтю 3 КЗпП доповнити частиною 3 такого змісту: «... Законами України можуть встановлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, дипломатичні працівники та інші). Водночас гарантії щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, осіб з інвалідністю надаються в порядку, передбаченому законодавством про працю...» [3]. Аналогічно і частину 2 статті 5 проекту Трудового кодексу № 1658 від 27.12.2014 р. слід викласти в такій редакції: «... Законами України можуть встановлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, дипломатичні працівники та інші). Водночас гарантії щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, осіб з інвалідністю надаються в порядку, передбаченому законодавством про працю...» [9].

Наступним вектором законодавчих (практичних) змін інституту служби в органах місцевого самоврядування має

бути адаптація українського законодавства до вимог ЄС, зокрема до вимог Угоди про асоціацію (а це означає, що в найближчі 3–5 років мають бути впроваджені вимоги понад 20 Директив в галузі охорони праці, зайнятості та соціальної політики ЄС). Необхідно ратифікувати Конвенцію МОП № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» 1978 р. [1]. Основною перевагою та позитивом відповідної конвенції є те, що державні (публічні) службовці користуються такими ж громадськими та політичними і трудовими правами, як і всі інші працівники. Поширення на державних (публічних) службовців трудових прав і гарантій їх діяльності має істотно значення для нормального здійснення свободи об'єднання за єдиної умови – дотримуватися зобов'язань, визначених їх статутами і характером виконуваних ними функцій.

Зрештою, ще один напрям вдосконалення зумовлений тим, що проект № 2489 не містить ефективних механізмів притягнення службовців органів місцевого самоврядування до юридичної відповідальності (зокрема, матеріальної) за неправомірні дії та бездіяльність (стаття 57 якого містить лише одну бланкетну норму щодо відповідальності муніципальних службовців: ця норма відсилає до законодавства про державну службу), а тому в даному випадку мають застосовуватися загальні положення трудового законодавства, а не законодавства про державну службу. Отже статтю 57 проекту № 2489 слід викласти в такій редакції: «... Режим роботи, час відпочинку, відпустки, дисциплінарна та майнова відповідальність службовців місцевого самоврядування, які займають адміністративні посади, визначаються відповідно до законодавства про працю...» [8].

Висновки. Чинне правове регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування не є досконалим і містить ряд системних проблем як теоретичного, так і практичного характеру. Ми підтримуємо думку тих вчених, які вважають, що наразі основними тенденціями удосконалення законодавчого забезпечення права на службу в органах місцевого самоврядування є наступні: 1) розробка системних підходів до визначення професійних, ділових та морально-етичних вимог до громадян, які приймаються на службу до органів місцевого самоврядування; 2) визначення процедури здійснення права на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, обрання, проведення конкурсу тощо); 3) визначення доступних механізмів укладення трудового договору, умов праці посадових осіб місцевого самоврядування; 4) забезпечення мотивації громадян до служби в органах місцевого самоврядування; 5) визначення механізмів професійного наставництва в органах місцевого самоврядування; 6) визначення чітких підстав припинення служби місцевого самоврядування [7, с.6–7]. Саме ці вектори мають стати основними у розвитку та вдосконаленні законодавства про працю посадових осіб органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція МОП № 151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» 1978 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_187.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80/paran80#n80>.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF/paran13#n13>.
6. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. Pressing problems of public administration 1(51)/2017. С. 124–129. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/4/02.pdf>.
7. Костюк В.Л., Мозолевський П.В. Право на службу в органах місцевого самоврядування: сутність, проблеми, тенденції законодавчого забезпечення. The Journal of Eastern European Law [Журнал східноєвропейського права]. 2017. № 41. С. 4–12. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/07/kostiuk_mozolevskiy_41.pdf.
8. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 від 30.03.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
9. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.