

УДК 349.22:303.833.6

М. В. Панченко
кандидат юридичних наук, адвокат

ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Постановка питання. Державна влада в Україні є особливим видом влади, який у виключному порядку «вирішує загальносоціальні проблеми через систему спеціально створених державних органів, наділених відповідними повноваженнями згідно з розподілом їх на законодавчу, судову і виконавчу гілки влади» [1, с. 123]. Поряд із тим, органи виконавчої влади – це «первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади». У цьому контексті органи виконавчої влади мають державно-владні повноваження, без яких вони втратили би свою специфіку, не змогли би виконувати покладені на них завдання, забезпечувати власне призначення у механізмі держави. Тобто, як зазначає А.Й. Присяжнюк, орган виконавчої влади – це «носій виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється у порядку, встановленому законом, наділений державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління» [2, с. 595].

Практичний вияв органів виконавчої влади обумовлений діяльністю персоналу цих органів, основою якого, звісно, є державні службовці. У цьому контексті держслужбовці уособлюють собою важливі та особливі ресурсні елементи, котрі здатні привести до життя функціонування державного органу та держави, здійснювати у практичній дійсності функції держави. У цьому сенсі важливе значення має той факт, що в будь-якій сучасній правовій та соціальній державі людина є орієнтиром функціонування держави і держслужбовці не є виключенням з цього правила, відносно до яких застосовною є концепція гідної праці. Таким чином, забезпечуючи функціонування держави, держслужбовці одного рівня (в межах своїх повноважень) повинні забезпечувати також гідні умови праці держслужбовців іншого підпорядкованого їм рівня, а ті, в свою чергу, – гідну працю держслужбовців іншого, підпорядкованого їм рівня. Це правило можна прослідкувати на усіх рівнях дослідження ролі органів виконавчої влади в Україні у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців.

Поряд із тим, слід зауважити, що на сьогоднішній день спостерігається дефіцит наукових до-

сліджень, в яких би комплексно досліджувалось питання забезпечення гідної праці держслужбовців на локальному рівні, приймаючи до уваги останні суттєві зміни у законодавстві про державну службу.

Аналіз наукових досліджень та невирішені питання. Особливості службової діяльності держслужбовців у нашій державі досліджувались, як правило, юристами-адміністративістами та фахівцями у галузі державного управління й економіки праці (наприклад, О.М. Бандуркою, В.М. Бевзенком, О.І. Васильєвою, Р.С. Мельником, А.П. Рачинським, О.П. Тищенком та ін.). Закономірним чином, найбільша увага проблематиці управління держслужбою на локальному рівні, зокрема, й у частині забезпечення належних умов трудової діяльності, приділялась саме в адміністративному праві. У цих наукових напрацюваннях не в достатній мірі приділялась увага трудо-правовому контексту питання управління державної служби на локальному рівні, що обмежувало можливості розкриття особливостей втілення концепції гідної праці на державній службі.

Разом із тим, необхідно зауважити, що у тій чи іншій мірі роль управління держслужбою на локальному рівні в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців розкривалась також юристами-трудовамиками (зокрема, Л.В. Вакарюк, В.С. Венедіктовим, М.І. Зубрицьким, В.В. Жернаковим, М.І. Шином, М.М. Клемпарським, М.І. Кобалем, П.С. Луцюком, Д.П. Ушверідзе, В.І. Щербиною, О.М. Ярошенком та ін.). При цьому, не применшуючи вже опублікованих наукових здобутків українських вчених у дослідженні окресленого питання, слід констатувати, що відповідні наукові напрацювання потребують низки уточнень з огляду на останні зміни в законодавстві України про державну службу, що безпосереднім чином стосуються локального рівня забезпечення гідної праці держслужбовців.

Отже, метою цієї наукової розвідки є уточнення ролі управління держслужбою на локальному рівні в правовому механізмі забезпечення гідної праці державних службовців. Ця мета буде досягаться шляхом виконання наступних завдань: 1) уточнити структуру локального рівня забезпечення гідної праці держслужбовців; 2) з'ясувати особливості впливу суб'єктів управління держслужбою на локальному рівні на рівень забезпечення гідної праці на державній службі; 3) сформулювати узагальнюючі висновки.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зазначити, що локальний рівень управління держслужбою у контексті правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, приймаючи до уваги розділ III Закону України «Про державну службу» [3], в якому окреслюється система управління державною службою, складається з декількох підрівнів, на яких знаходяться відповідно: керівник державної служби, безпосередній керівник та служба управління персоналом державного органу.

Таким чином, досліджуваний локальний рівень управління держслужбою охоплює наступні підрівні, що мають важливе значення у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців у нашій державі:

1. Керівник державної служби, тобто, як це зазначено у п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі». У відповідності до ч. 1 ст. 17 зазначеного законодавчого акту повноваження керівника держслужби здійснюються: 1) у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ; 2) у міністерстві – державний секретар міністерства; 3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу; 4) у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі; 5) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу; 6) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Важливість керівника державної служби у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців виявляється в тому, що цей керівник згідно вимог ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу»:

1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог Закону України «Про державну службу». Таким чином, керівник відповідальний за забезпечення відповідності умов ключових етапів проходження державної служби (залучення, відбору, підбору та вивільнення державних службовців) критеріям гідної праці держслужбовців, що дозволяє розуміти його в якості найваж-

ливішого забезпечувального елементу у розглядуваному правовому механізмі;

2) забезпечує планування службової кар'єри (тобто послідовності зайняття, проходження відповідних посад в органі чи підрозділі [4, с. 2]), планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;

4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до Закону України «Про державну службу». Початок та завершення будь-яких правовідносин є ключовими етапами перебігу цих правовідносин, а тому, той, хто має вплив на виникнення та припинення цих відносин є особливо важливим суб'єктом у відповідних правовідносинах. Саме тому, це є додатковим підтвердженням важливості ролі керівника держслужби в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців;

5) присвоює ранги (вид спеціальних звань) держслужбовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», у відповідності до Порядку присвоєння рангів державних службовців [5]. Повноваження має важливе значення у контексті правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців з огляду на те, що ранги держслужбовців безпосередньо пов'язані зі службовою кар'єрою (згідно ч. 1 ст. 38 Закону України «Про державну службу» прийняття на держслужбу, просування по службі держслужбовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів держслужбовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються), оптимальні можливості будовування якої є важливою ознакою гідної праці держслужбовців;

6) забезпечує підвищення кваліфікації держслужбовців державного органу. З урахуванням того, що підвищення кваліфікації виявляється у підтримці та удосконаленні професійних знань держслужбовця через розширення та поглиблення раніше отриманих ним знань, а також є умовою просування службовця по службі, можемо дійти висновку, що відповідне повноваження керівника держслужби є важливою запорукою забезпечення гідної праці держслужбовця. Це пояснимо тим, що гідна праця обов'язково передбачає професій-

ний розвиток працівника (тобто, підвищення його конкурентоздатності на ринку праці) та оптимальні шляхи для просування по службі;

7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння держслужбовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу». Неналежне володіння держслужбовцем державною мовою та іноземною мовою, коли в її володінні є необхідність для належного здійснення службових обов'язків, є суттєвим бар'єром для гідної праці держслужбовця, адже відповідний держслужбовець не має можливості в повній мірі розуміти те, чи: правильно він зрозумів, приміром, наказ безпосереднього керівника, суть звернення громадянина і т. д.; правильно він виклав свої зауваження стосовно умов праці, які він вважає негідними і т. д. Крім того, певна річ, неналежний рівень знання мови є суттєвою перешкодою для просування держслужбовця по службі, що робить його роботу практично безперспективною (при цьому безперспективність у довготривалих правовідносинах, а особливо у службово-трудових правовідносинах, є ознакою негідної праці);

8) здійснює контроль за дотриманням виконавської дисципліни («неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів внутрішніх справ функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо» [6]) та службової дисципліни (неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку) в державному органі;

9) розглядає скарги на дії або бездіяльність держслужбовців, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В», а також приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В». Справедливість притягнення держслужбовця до юридичної, тобто, дисциплінарної та матеріальної відповідальності (обґрунтованість – наявність фактичних, матеріальних і процесуальних підстав, а також комплексу умов відповідальності; вчасність притягнення до відповідальності і т. д.), а, відповідно, визнання його винуватим у вчиненні дисциплінарного проступку, зазнання службовцем негативних наслідків відповідальності (зокрема, у частині подальшого просування по службі) і т. д. сукупно мають особливе значення для того,

щоби праця держслужбовця вважалась гідною. Саме тому, той факт, що керівник держслужби відповідає за розгляд скарг на дії або бездіяльність відповідних держслужбовців, вказує на його важливу роль у розглядуваному правовому механізмі також і в контексті: забезпечення конституційного права людини не бути несправедливо притягнутим до відповідальності; перспектив кар'єрного зростання держслужбовця;

10) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення. Це повноваження розкриває безпосередній вплив керівника держслужби на стан відповідності фактичних умов праці на держслужбі вимогам концепції гідної праці держслужбовців.

2. Безпосередній керівник, тобто, як це визначено в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець. Роль безпосереднього керівника у забезпеченні гідної праці та недопущення

У відповідності до ч. 1 ст. 9, ч. 3–5 ст. 44, абз. 2 ч. 5 ст. 48, ч. 3 ст. 52, ч. 3 ст. 63 зазначеного законодавчого акту держслужбовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, а безпосередній керівник, зокрема: 1) оцінює результати службової діяльності службовця, котрий займає посади державної служби категорій «Б» і «В», за результатами чого виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням; 2) ознайомлює службовця з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання; 3) визначає (разом зі службою управління персоналом державного органу) за результатами оцінювання службової діяльності держслужбовця необхідність його професійного навчання; 4) подає керівнику державної служби подання про виплату держслужбовцю за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 % посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; 5) вносить клопотання керівнику державної служби про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку і т. д.

3. Служба управління персоналом державного органу. Згідно ч. 1 ст. 18 Закону України «Про державну службу» у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби.

Поряд із тим, очевидна важливість ролі служби управління персоналом в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців розкривається у тому, що ця служба, у відповідності до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну службу» та Типового положення про службу управління персоналом [7], серед іншого:

1) забезпечує здійснення керівником держслужби своїх повноважень;

2) відповідає за: реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Висновки. Суб'єкти управління держслужбою на локальному рівні відіграють суттєву роль у правовому механізмі забезпечення гідної праці державних службовців. При цьому слід мати на увазі, що їх роль у цьому правовому механізмі обмежена тими ресурсами, які їм надані суб'єктами управління держслужбою більш вищого рівня. У цьому контексті слід вести мову про те, що ефективність забезпечення гідної праці державних службовців керівником державної служби, безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу виявляється у раціональності використання отриманих ними ресурсів для забезпечення гідної праці на держслужбі, скорегованій у практичній дійсності людиноцентристським спрямуванням їх логіки стосовно забезпечення відповідної праці.

Крім того, у розпорядженні вказаних суб'єктів також є широкий комплекс можливостей забезпечення гідної праці держслужбовців, які взагалі не обумовлені якістю надання (суб'єктами управління вищого рівня) їм ресурсів для відповідної діяльності. Це обумовлено тим, що забезпечення гідної праці держслужбовців у низці своїх проявів (приміром, недопущення притягнення службовця до юридичної відповідальності за проступок, який він не вчиняв; надання можливості для професійного зростання і т. д.) не потребує особливих матеріальних затрат (чи взагалі не потребує витрат), а, відтак, приведення умов трудової діяльності держслужбовців до сучасних цивілізаційних стандартів у низці випадків залежить від добросовісності виконання своїх повноважень керівником держслужби, безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу.

Література

1. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 412 с.
2. Присяжнюк А.Й. Виконавча влада як об'єкт державного контролю. *Форум права*. 2011. № 4. С. 594–599.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Магась Г.А. Управління професійною кар'єрою як напрямок удосконалення мотивації персоналу у сфері охорони державного кордону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. С. 1–4.
5. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова КМУ від 20.04.2016 № 306. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.
6. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України: Наказ МВС України від 23.04.2012 № 350. *Офіційний вісник України*. 2012. № 42. Ст. 1646.
7. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ НАДС від 03.03.2016 № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091.

Анотація

Панченко М. В. Локальний рівень забезпечення гідної праці державних службовців. – Стаття.

Стаття присвячена уточненню сутності впливу управління державною службою на локальному рівні на правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців в Україні. Особлива увага автором приділяється з'ясуванню структури системи локального рівня забезпечення гідної праці державних службовців, а також окресленню особливостей впливу суб'єктів забезпечення гідної праці державних службовців на локальному рівні на процес впровадження концепції гідної праці на державній службі. У висновках до статті формулюються узагальнюючі результати дослідження.

Ключові слова: гідна праця, державна служба, державний службовець, управління державною службою.

Аннотация

Панченко М. В. Локальный уровень обеспечения достойного труда государственных служащих. – Статья.

Статья посвящена уточнению сущности влияния управления государственной службой на локальном уровне на правовой механизм обеспечения достойного труда государственных служащих в Украине. Особое внимание автором уделяется выяснению структуры системы локального уровня обеспечения достойного труда государственных служащих, а также описанию особенностей влияния субъектов обеспечения достойного труда государственных служащих на локальном уровне на процесс внедрения концепции достойного труда на государственной службе. В выводах к статье формулируются обобщающие результаты исследования.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, достойный труд, управления государственной службой.

Summary

Ranchenko M. V. Локальный уровень обеспечения достойного труда от государственных служащих. – Article.

The article focuses on clarifying the essence of the influence of civil service management at the local level on the legal mechanism for ensuring decent work for civil servants in Ukraine. The author pays special attention

to elucidating the structure of the local level system of decent work for civil servants, as well as outlining the features of the impact of subjects ensuring the decent work for civil servants at the local level on the implementation of the concept of decent work in civil service. The conclusions to the article formulate generalizing research results.

Key words: civil servant, civil service management, decent work, public service.