

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

*Д. С. Волик**здобувач кафедри правових основ господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

РІВНІ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Аналіз чисельних наукових розробок та норм чинного законодавства України дає змогу із впевненістю говорити про складність та багатоманітність інституту державної служби, а також особливість ключових суб'єктів подібної діяльності – державних службовців. Втім, не менш специфічною є система локального правового регулювання цієї сфери суспільного життя. Окрім характерних моментів подібного юридичного впливу, що притаманні йому у зв'язку із правовим статусом державних службовців, як нестандартної групи працівників, локальне правове регулювання їх праці рівно, як і ієрархічна структура державної служби загалом, має власні внутрішні рівні, на які слід звернути увагу для об'єктивного виділення всіх теоретичних та методологічних засад цієї проблематики.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо локального правового регулювання праці державних службовців у своїх наукових працях розглядали: Н.В. Янюк, Г.В. Атаманчук, В.А. Козбаненко, М.І. Іншин, В.Р. Кравець, Ю.П. Сурмін, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко, Є.Ю. Подорожній, С.М. Глазько та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, необхідно зауважити, що такий аспект, як рівні локального правового регулювання праці державних службовців, на сьогодні є практично не освітленим у юридичній літературі. Так, деякі вчені лише обмежено торкались даної проблематики.

Саме тому метою статті є: визначити та охарактеризувати рівні локального правового регулювання праці державних службовців в Україні

Вклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури дав змогу встановити, що рівні локального правового регулювання праці державних службовців – це не розташовані за певною ієрархією норми юридичних актів, а розподілення компетенції з питань правового регулювання праці між декількома ланками в межах конкретного регіону. Таким чином, на перший план виходить не просто правовий, а територіально-правовий аспект. Однак, чим в даному разі є регіон та яке його значення в контексті правового регулювання праці державних службовців?

Необхідно зауважити, що в науковій літературі існує велика кількість думок з приводу сутності регіону та його правового статусу. Загалом, поняття «регіон» використовується багатьма науками: починаючи з географії і кінчаючи політологією. З економічної точки зору під «регіоном» слід розуміти «територіально спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю і цілісністю відтворювального процесу [1]. Ряд авторів під регіоном має на увазі певну частину народно-господарського комплексу країни, що відрізняється географічними умовами і природно-ресурсною спеціалізацією. Ці райони є відносно замкнутими як у виробничо-технічних, так і в економічних відносинах. Інші під регіоном розуміють одиницю адміністративного ділення країни: край, область, місто [2]. Зарубіжні вчені трактують поняття «регіон» по-своєму. П. Джеймс і Дж. Мартін з цього приводу пишуть: «Зазвичай під словом «регіон» розуміється цілісна ділянка території, що відрізняється деякою однорідністю в своїй основі, але не володіє чіткими межами. Більш того, це слово часто вживають для позначення вельми великих територій, які створюють головні підрозділи континентів. Але в професійній мові географів слово «регіон», або «район», застосовують по відношенню до територій самої різної площі, які характеризуються певною однорідністю, яка є специфічною». Теж саме питання аналізував в своїх працях професор Гарвардського університету Грає який писав: «Ми можемо визначити державу. Вона має організацію, межі і назву. Вона має записану історію. Але що таке регіон? Звичайно, це не політична і не адміністративна одиниця. Ми можемо сказати лише, що це територія, що відрізняється достатньо характерними ознаками для того, щоб відокремити її від сусідів» [2; 3].

На рівні національного законодавства термін «регіон» використовується, однак, в жодному нормативно-правовому акті не тлумачиться. Так, лише у Проекті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 22.02.2018 року вказується, що регіон – це адміністративно-територіальна одиниця регіонального рівня, яка поділяється на райони, є територіальною

основою утворення і діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою здійснення державної регіональної політики, забезпечення збалансованого просторового розвитку та надання населенню визначених законом адміністративних, соціальних та інших послуг [4].

Таким чином, регіон, у найбільш загальному розумінні регіон – це умовно відокремлена, самостійна формація, якій притаманна певна кількість населення, наявність адміністративно-управлінського центру, конкретно визначена територія існування. В адміністративно-правовому сенсі регіон постає, як ключове мірило компетенції органів влади. Найчастіше саме межі певної території визначають межі повноважень того чи іншого відомства.

Таку ж роль регіон відіграє в аспекті локального правового регулювання праці державних службовців. Дана територіальна формація зумовлює адміністративний поділ уповноважених регуляторних органів, які в своїй діяльності реалізують локальне правове регулювання праці державних службовців. Грунтуючись на цій тезі, хотілося б навести власний перелік рівнів локального правового регулювання трудової діяльності державних службовців та довести, що до них відноситься:

- міжрегіональний рівень локального правового регулювання;
- регіональний відомчий (рівень «головних управлінь»);
- рівень безпосереднього керівництва.

Міжрегіональний рівень локального правового регулювання праці державних службовців уособлюється в діяльності спеціально створених відомств та нормативно-правових актів, що видаються ними. Дані відомства є частиною центрального органу виконавчої влади що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби – Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), до переліку основних завдань якого відноситься: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою [5].

Так, в структурі Національного агентства України з питань державної служби функціонують міжрегіональні управління, що є його територіальними органами. Основними завданнями Управлінь є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом на відповідній території; внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом, а також служби в органах місцевого самовря-

дування; здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території [6].

Відмітимо, що вказані міжрегіональні органи наділено певним колом повноважень відносно окремих питань локального правового регулювання державної служби. Наприклад, управління, відповідно до визначених законодавством завдань: здійснюють методичне та консультативне забезпечення діяльності служб управління персоналом місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань служби в таких органах; здійснюють контроль за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу на відповідній території; проводять в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби; направляють в установленому порядку державним органам, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення; розглядають в установленому порядку скарги учасників конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби; тощо [5].

Отже, ми бачимо, що на міжрегіональному рівні локального правового регулювання праці державних службовців здійснюється юридичний регламент обмеженого кола питань, як правило пов'язаних із процесом прийняття осіб на державну службу та контролем за додержанням законодавства в сфері державної служби.

Юридичний регламент більш широкого кола питань здійснюється на регіональному рівні локального правового регулювання праці державних службовців. В його межах на перший план виходить діяльність головних територіальних органів влади, які здійснюють безпосереднє керівництво державними службовцями, які працюють у складі підпорядкованих їм органів на певній території.

Так, яскравим прикладом локального правового регулювання праці державних службовців на регіональному рівні є діяльність місцевих обласних державних адміністрацій. Відповідно до чинного законодавства на дані органи покладено здійснення виконавчої влади на території України, зокрема, в областях, районах, містах Києві та Севастополі тощо. При цьому, відповідні повноваження місцеві обласні державні адміністрації також мають у сфері регулювання праці державних службовців, зокрема: щодо затвердження положення про апарат місцевої державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи; на їх рівні здійснюється призначення на посади та звільнення з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій; укладаються та розриваються контракти з керів-

никами підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації тощо [7].

Схожим чином локальне правове регулювання праці державних службовців на регіональному рівні здійснюється в межах інших органів влади. Наприклад, систему органів прокуратури складають регіональні прокуратури, що діють в областях. На рівні регіональних прокуратур регламентуються питання, пов'язані із: організацією та забезпеченням державної служби в регіональній та місцевих прокуратурах; організацією планування роботи з персоналом, в тому числі організацією проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби; призначенням та звільненням з посад службовців, що працюють в даних органах; забезпеченням додержання в органах прокуратури положень законодавства у сфері державної служби тощо [8]. В органах військового управління, зокрема, у системі військових комісаріатах, на які покладається забезпечення виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території, на рівні регіонів діють обласні військові комісаріати в рамках яких організовується робота державних службовців, які працюють на відповідних посадах у зазначених органах [9].

Відповідні територіальні управління передбачено в структурі Міністерства юстиції України. На них покладається виконання окремих функцій, пов'язаних із локальним правовим регулюванням праці державних службовців. Так, на рівні Головних управлінь юстиції в областях здійснюється: розроблення проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; контроль розроблення посадових інструкцій державних службовців Головного територіального управління юстиції, які затверджує начальник Головного територіального управління юстиції, а також переглядає їх на відповідність встановленим законодавством вимогам; вивчення потреб в персоналі на вакантні посади в Головному територіальному управлінні юстиції та державних нотаріальних конторах, та внесення відповідних пропозицій начальнику Головного територіального управління юстиції; розробка спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; надсилання кандидатом на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» та «В» письмових повідомлень про результати конкурсу; за дорученням начальника Головного територіального управління юстиції перевірка дотримання вимог законодавства про працю та державну службу; узагальнення потреби державних службовців у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації; аналіз кількісного та якісного складу державних службовців тощо [10].

Відмітити в межах досліджуваного питання також варто особливості локального правового регулювання праці державних службовців на регіональному рівні притаманні Державній казначейській службі. Даний орган є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. В складі цього органу функціонують територіальні підрозділи – Головні управління Державної казначейської служби України. Основним завданням Головних управлінь Казначейства є реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. З метою організації своєї діяльності зазначені територіальні органи здійснюють добір кадрів в Головні управління Казначейства, організовують роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників Головних управлінь Казначейства та управлінь (відділень) Казначейства у районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення [11; 12].

Проте, регіональний рівень, як ми визначили, є не кінцевим у системі локального правового регулювання праці державних службовців. Так, в його межах відбувається безпосередній регламент трудових відносин працівників, задіяних на державній службі в тих чи інших органах державної влади. Утім, правове регулювання здійснюване не регіональному рівні має організаційний та стратегічно орієнтований характер та, крім того, розповсюджується на усіх державних службовців, які працюють на посадах в структурі певного відомства на території всього регіону. Іншими словами, регулюються найбільш важливі питання.

Конкретне локальне правове регулювання праці державних службовців відбувається на рівні безпосереднього керівництва. Ключовим суб'єктом в межах останнього постає керівник державної служби (голова, начальник органу тощо), правовий статус якого дозволяє йому приймати кадрові рішення та безпосередньо впливати на державних службовців з питань пов'язаних із здійсненнями ними своїх службових повноважень, тобто, праці. Окрім того, на цьому ж рівні велике значення мають органи управління персоналом державної служби, які виконують допоміжні функції в сфері локального правового регулювання праці державних службовців. Зазначимо, що на рівні безпосереднього керівництва локального правового регулювання праці державних службовців, як правило, регулюється робота обмеженого кола працівників, що прямо підпорядковані тому чи іншому керівнику. В даному разі підзаконні нормативно-правові акти, що ви-

даються останнім, здебільшого мають індивідуальний характер.

Важливою частиною локального правового регулювання праці на цьому ж рівні також є укладення колективного договору, положення якого встановлюють та упорядковують регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, а також узгоджують інтереси працівників та керівників органів державної влади.

Висновок. Тож, доходючи певних висновків на основі проведеного в наукового дослідження наголосимо, що, перш за все, рівні локального правового регулювання праці державних службовців – це розподілена за трьома ланками компетенція з питань правового регулювання праці державних службовців за регіональним принципом. Відповідно до цього уявлення до рівнів локального правового регулювання праці було віднесено:

- 1) міжрегіональний рівень – локальне правове регулювання праці покладається на міжрегіональні територіальні управління Національного агентства України з питань державної служби;
- 2) регіональний рівень – правове регулювання трудової діяльності державних службовців здійснюється головними територіальними органами безпосередньо в межах конкретно визначеного регіону;
- 3) рівень безпосереднього керівництва – юридичний регламент праці державних службовців відбувається на основі підзаконних актів керівника державної служби.

Література

1. Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства / А.И. Добрынин // Л. – 2005.
2. Салтан М.П. Щодо розвитку поняття регіон / М.П. Салтан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/22_PNR_2009/Economics/50282.doc.htm.
3. Isseman, A. M. Lost in Space? On the 1. History, Status, and Future of Regional Science / A.M. Isseman // The Rev. of Regional Studies. 1993. Vol.23, № 1.
4. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України: проект закон від 22.02.2018 № 8051 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
5. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова від 01.10.2014 № 500 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – ст. 2288.
6. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ від 21.05.2015 № 98 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – ст. 225.
7. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – ст.190.
8. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – ст. 12.

9. Про затвердження Положення про військові комісаріати: постанова, від 03.06.2013 № 389 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 42. – ст. 16.

10. Міністерство Юстиції України Головне територіальне управління юстиції у Харківській області // Офіційний веб-порт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justic.kh.ua/page5/>.

11. Про затвердження положень про територіальні органи Державної казначейської служби України: наказ від 12.10.2011 № 1280 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 87. – ст. 119.

12. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова від 15.04.2015 № 215 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – ст. 27.

Анотація

Волик Д. С. Рівні локального правового регулювання праці державних службовців в Україні. – Стаття.

У статті, ґрунтуючись на аналізі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено рівні локального правового регулювання праці державних службовців в Україні, серед яких виокремлено: міжрегіональний рівень; регіональний рівень; рівень безпосереднього керівництва. Доведено, що юридичний регламент більш широкого кола питань щодо регулювання праці державних службовців здійснюється саме на регіональному рівні локального правового регулювання.

Ключові слова: рівні локального правового регулювання, державні службовці, регіональний рівень, міжрегіональний рівень, безпосереднє керівництво.

Аннотация

Волик Д. С. Уровни локального правового регулирования труда государственных служащих в Украине. – Статья.

В статье, основываясь на анализе научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены уровни локального правового регулирования труда государственных служащих в Украине, среди которых выделены: межрегиональный уровень; региональный уровень; уровень непосредственного руководства. Доказано, что юридический регламент более широкого круга вопросов регулирования труда государственных служащих осуществляется именно на региональном уровне локального правового регулирования.

Ключевые слова: уровне локального правового регулирования, государственные служащие, региональный уровень, межрегиональный уровень, непосредственное руководство.

Summary

Volyk D. S. Levels of local legal regulation of labor of civil servants in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the levels of local legal regulation of the work of civil servants in Ukraine are defined, among which are identified: the interregional level; regional level; level of direct guidance. It is proved that the legal regulation of a wider range of issues related to the regulation of civil servants' work is carried out precisely at the regional level of local legal regulation.

Key words: levels of local legal regulation, civil servants, regional level, interregional level, direct management.