

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.2(477)

ПРИНЦИПЫ И ГАРАНТИИ ПООЩРЕНИЙ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Петр МОЗОЛЕВСКИЙ,

аспирант

Национального университета «Киево-Могилянская академия»,
помощник народного депутата Украины

АННОТАЦИЯ

В научной статье исследуются основные теоретико-правовые аспекты проблемы определения принципов и гарантий поощрений, в том числе для работников органов местного самоуправления. Указана важность принципов поощрений как основного фактора формирования правового института. Отмечена необходимость определения принципов и гарантий поощрения непосредственно в положениях Кодекса законов о труде Украины для предоставления гарантий повышения уровня правового обеспечения деятельности работников органов местного самоуправления. Проанализированы положения Кодекса законов о труде, Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления». Сформулированы определение принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления, выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: служба в органах местного самоуправления, работник органа местного самоуправления, должностное лицо органа местного самоуправления, орган местного самоуправления, поощрения, принципы поощрения, гарантии поощрений.

PRINCIPLES AND GUARANTEES OF INCENTIVES FOR EMPLOYEES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THE THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

Petro MOZOLEVSKYI,

Postgraduate Student

of National University of "Kyiv-Mohyla Academy",
Assistant of Ukrainian Parliament Member

SUMMARY

The article researches the main scientific-theoretical aspects of the problem of defining the principles and guarantees of encouragement, for employees in local government. Importance of the principles of encouragement, as the fundamental factors for the formation of the legal institute, is noted. The necessity of defining the principles and guarantees of encouragement directly in the provisions of the Labor Code has been noted what will provide an increase of the level for the legal protection of the local government employees work. Provisions of the Law of Ukraine "On Local Government Service" and the Law of Ukraine "On State Service" have been analyzed. The definition of principles and guarantees of encouragement for employees in local government bodies along with conclusions and ways of improving of rights on local government service has been proposed.

Key words: local government service, local government servant, local government official, local government body, encouragement, Principles of encouragement, guaranties of encouragement.

Постановка проблемы. Утверждение в Украине демократических и социальных гарантий, правовых свобод, укрепление основ верховенства права путем реализации реформы децентрализации власти через процессы реформирования властных полномочий между центральными и местными властными институтами обуславливает необходимость качественного и системного реформирования института местного самоуправления [8, с. 15–16].

Актуальность темы исследования. Вопросы разработки новых и совершенствования уже существующих гарантий и принципов поощрений актуальны именно в контексте выбранного пути децентрализации. При таких условиях важную роль в построении эффективного государ-

ственного управления играют должностные лица органов местного самоуправления, мотивированная и эффективная работа которых позволит воплощать в жизнь европейские стандарты в Украине. Поэтому вопрос принципов и гарантий трудовых прав этих должностных лиц является важной составляющей реформирования рынка труда, реализации права на труд и других трудовых прав.

Состояние исследования. Следует отметить, что Европейская хартия местного самоуправления [1] закрепляет один из фундаментальных демократических принципов права граждан на участие в управлении государственными делами, разделяемый всеми государствами – членами Совета Европы и осуществляемого именно на местном

уровне. Развитие и дальнейшее реформирование института местного самоуправления, через призму дальнейшего организационно-правового совершенствования, требует качественной и системной реформы рынка труда, публичной службы. Прежде всего, это касается таких базовых конституционных прав, как право на труд и право на государственную службу [15; 12, с. 16–17; 14, с. 26–28].

Не решают вопросов системного законодательного обеспечения поощрений в сфере труда нормы Кодекса законов о труде Украины (далее – КЗоТ), действующего законодательства. Поэтому проблематику работы в системе местного самоуправления следует рассматривать в системной правовой связи с новой кодификацией трудового законодательства [4] и законодательным обеспечением институционального развития публичной службы [3].

Исследование принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления направлено на формирование надлежащих механизмов мотивации труда в указанной сфере общественной жизни, повышение уровня и качества правового регулирования. Вопрос эффективности принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления остается нерешенным, учитывая следующее: отсутствие единой стратегии по реформированию рынка труда и мотивации труда работников; отсутствие эффективных механизмов мотивации службы в органах местного самоуправления; неэффективность существующих принципов и гарантий поощрений в сфере труда; декларативность механизмов по применению поощрений в сфере труда; несогласованность и устарелость правового регулирования поощрений в сфере труда; несовершенство законодательства о труде в органах местного самоуправления. В современных условиях тенденции легализации принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления лежат в плоскости развития новейшего трудового законодательства и законодательства о службе в органах местного самоуправления.

В юридической литературе вышеупомянутые вопросы были частично исследованы в трудах таких ученых, как: В.М. Андреев, В.И. Борденюк, В.С. Венедиктов, С.В. Венедиктов, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишновецкая, А.П. Заяц, И.В. Зуб, М.И. Иншин, М.М. Клемпарский, В.Л. Костюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, В.П. Мельник, Н.А. Мельничук, Н.А. Мишук, А.В. Москаленко, В.А. Петрушин, П.Д. Пилипенко, С.Н. Прилипко, А.И. Процевский, В.А. Процевский, С.М. Синчук, А.В. Тищенко, Н.М. Хуторян, В.И. Щербина, А.Н. Ярошенко и др. Отмечая большое значение исследований вышеупомянутых ученых для развития института местного самоуправления, правового регулирования труда в этой важной сфере общественной жизни, следует заметить, что вопрос о принципах и гарантиях поощрений остается важным и актуальным, учитывая развитие новейшего трудового законодательства и законодательства о службе в органах местного самоуправления.

Целью и задачей статьи является научно-теоретическое исследование принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления.

Изложение основного материала. Стоит отметить, что принципы поощрений работников органов местного самоуправления являются составляющей системы принципов правового регулирования в сфере труда. Поэтому следует обратить внимание на основные аспекты понимания категории «принципы» в теории трудового права.

В доктрине трудового права подчеркивается, что принципы трудового права – это объективно обусловленные характером и содержанием социально-трудовых отношений, закрепленные в соответствующих источниках или выраженные в устойчивой юридической практике, общепризнанные основополагающие руководящие начала, от-

правные идеи, составляющие аксиологическую основу трудового права, характеризующие содержание, сущность и назначение в обществе этой отрасли права, отражающие общие закономерности ее возникновения, развития и функционирования, служащие созданию внутренне согласованной и эффективной системы правовых норм в сфере труда [10]. Другие ученые, в частности А.Н. Перунова, С.В. Селезень, подчеркивают, что принципы трудового права характеризуют как основные руководящие принципы и идеи, которые закреплены в нормах и выражают суть и направления дальнейшего развития этой отрасли права. Они служат тем ориентиром, с помощью которого формируется государственный подход к правовому регулированию труда и определяется сущность будущих правовых норм, так как современное трудовое законодательство Украины является несовершенным и неполным [16]. Также исследователи [18] делают вывод, что для принципов трудового права характерны следующие признаки: экономико-политическая обусловленность (определяются политикой государства в социальной сфере); общность содержания (выражают сущность не одной, а многих групп норм права); государственная нормативность (представляют собой руководящие идеи, которые закреплены в нормах права, установленных государством, и которые, являясь всеобщими и обязательными, выполняют регулятивную функцию); системность (выражают сущность норм права в их взаимосвязи с другими нормами в пределах определенной системы права); целеустремленность (выражают сущность норм права в динамике); стабильность (действуют в течение длительного периода времени, отражают качественное состояние системы права и по своей природе не столь изменчивы, как нормы права) [17, с. 42].

Разделяя конструктивную направленность вышеуказанных подходов, следует констатировать, что они имеют определяющее значение для понимания: 1) основ правового регулирования поощрений в сфере труда; 2) принципов поощрений в трудовом праве; 3) принципов поощрений работников органов местного самоуправления.

Г.В. Джепа, системно анализируя нормы КЗоТ и других правовых актов, регулирующих предоставление поощрений, кроме принципа стимулирования, выделяет следующие принципы, которые активно проявляются в предоставлении поощрений: законности; государственного регулирования; локального регулирования; связи поощрения с процессом труда; прозрачности и гласности поощрений; взаимной заинтересованности сторон в результатах труда; убеждение как метод правового регулирования; обеспечение социальной справедливости; сочетание мер поощрения и мер ограничения с усилением ответственности за результаты труда; неприменение мер поощрения работников в течение срока действия дисциплинарного взыскания; индивидуальности применения поощрений; материальной заинтересованности трудового коллектива; всеобщности; публичности; разнообразия видов поощрения; финансового обеспечения; участия общественных объединений, представляющих интересы граждан, в разработке, принятии и осуществлении решений, что отражено в нормах права; обязанности применять поощрения к работнику; охраны в случае возникновения субъективного права работника на получение поощрения и соответственно при невыполнении субъективных обязанностей работодателем; юридической ответственности, что вытекает из принципа законности, который обеспечивается правильным применением законов и иных нормативных правовых актов [9]. Г.И. Корытцев выделяет основные принципы поощрительной деятельности со стороны работодателей по отношению к работникам, у которых возникло право на получение поощрений, а именно: обоснованности, оперативности,

гласности, разнообразия, они вытекают из общих принципов функционирования публичной власти [13, с. 360].

Применяя теоретико-правовой анализ положений действующего КЗоТ Украины, можно сделать вывод, что он не содержит принципов правового регулирования поощрений в сфере труда, в том числе принципов поощрений. Не раскрывает соответствующих вопросов также проект Трудового кодекса (далее – ТК). В развитие норм КЗоТ Украины нормы проекта ТК предлагают только общие подходы к применению поощрений в сфере труда.

С пониманием принципов поощрений работников органов местного самоуправления тесно связаны вопросы гарантий в этой сфере.

Определяя вопросы, связанные с юридическими гарантиями, в частности, в трудовом праве, следует начать с исследования вопросов, связанных с определением понятия юридических гарантий, юридических гарантий в трудовом праве и их признаков.

В.В. Безус разделяет правовые гарантии на общие и специальные. Общие гарантии – это объективные обстоятельства, создающие соответствующие условия (среду) и предпосылки правомерной реализации прав и свобод граждан, а специальные (правовые) гарантии – это определенные юридические средства, направленные на реализацию и защиту прав и свобод граждан [7, с. 256].

Трудовые гарантии ученый объединяет в следующие группы: гарантии, направленные на обеспечение свободного выбора работы; гарантии, направленные на защиту трудовых прав работников при установлении и прекращении трудовых отношений; гарантии, направленные на снижение безработицы и обеспечение безработных средствами к существованию; специальные гарантии работникам с пониженной конкурентоспособностью на рынке труда [7, с. 258].

Следует привести мнение А.А. Антона, который отмечает, что «для более глубокого исследования понятия юридических гарантий следует рассматривать их в двух значениях: в широком и узком смысле. Юридические гарантии в широком смысле – это сложная категория, которая охватывает собой нормы права и деятельность государственных органов, общественных организаций и их должностных лиц. Юридические гарантии в узком смысле представляют собой систему норм права, назначением которых является обеспечение уполномоченным субъектам реализацию их прав» [6, с. 189].

Определяя понятие гарантий именно в трудовом праве, ученый отмечает, что юридические гарантии в трудовом праве – это система правовых норм, предусмотренных трудовым законодательством, которые устанавливают требование определенного поведения субъектов трудовых правоотношений (путем установления прав и обязанностей), обеспечиваются санкциями и направлены на беспрепятственную реализацию и защиту трудовых прав [6, с. 189].

К признакам гарантий ученый относит следующие: нормативность (определены исключительно в текстах нормативно-правовых актов), системность (все юридические гарантии образуют собой определенную систему), постоянный характер их действия, реальность (юридические гарантии во всех случаях в конечном счете должны обеспечить человеку реальное использование предоставленных Конституцией и законом благ), всеобщность (принадлежность всем лицам) [11, с. 7].

И.И. Яцкевич отмечает: «Юридические гарантии в трудовом праве – это такие фундаментальные правовые нормы, которые определяют специфические юридические средства, условия и порядок реализации трудовых прав, юридические средства их правовой охраны и защиты» [19, с. 142].

Что касается отраслевых признаков юридических гарантий в трудовом праве, то ученый называет следующие: практическая направленность и объективная обусловленность правоотношений в сфере труда; направленность на усиление, надлежащую охрану и защиту трудовых прав и интересов; возможность введения на основании актов трудового партнерства, локальных нормативных актов в сфере труда; ограниченность действия по кругу лиц, прекращение действия может быть обусловлено действиями или событиями [19, с. 142].

Нельзя не согласиться с мнением ученого И.И. Яцкевича, который подчеркивает необходимость определения юридических гарантии трудовых прав и отмечает, что в связи с подписанием Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (далее – ЕС) Украина берет на себя ряд обязательств, в частности, относительно постепенного приведения национального законодательства в соответствие с нормативно-правового поля ЕС, в том числе и в сфере обеспечения трудовых прав. При таких условиях именно закрепление гарантий трудовых прав является важным практическим шагом на пути гармонизации национального трудового законодательства Украины с законодательством ЕС [19, с. 141].

После проведения анализа научной юридической литературы можно утверждать, что гарантии поощрений работников органов местного самоуправления призваны: 1) усилить право на труд человека; 2) повысить эффективность права на службу в органах местного самоуправления; 3) развить механизмы мотивации труда в системе органов местного самоуправления.

В юридической литературе к особенностям юридических гарантий в трудовом праве относят следующие: они являются функциональным элементом правового статуса работника общего характера, обеспечиваются общим государственным законодательством, которое устанавливает одинаковые условия, способы и средства реализации трудовых прав, также специальными нормативно-правовыми актами, которые устанавливают дополнительные возможности требования и/или ограничения для отдельных категорий работников; направлены на охрану и защиту трудовых прав участников трудовых правоотношений (в свою очередь, защита и охрана трудовых прав включает в себя предупреждение, устранение условий и причин нарушений, восстановление нарушенных трудовых прав и привлечение виновных лиц к юридической ответственности); реализуются в процессе возникновения, развития и прекращения трудовых правоотношений. Таким образом, юридические гарантии в трудовом праве – это условия, способы и средства, определенные Конституцией Украины, КЗоТ Украины и специальными нормативно-правовыми актами, которые обеспечивают реализацию, защиту и охрану трудовых прав, свобод и законных интересов участников трудовых правоотношений в процессе их возникновения, развития и прекращения [5].

С правовой точки зрения гарантии поощрений работников органов местного самоуправления включают систему организационных, экономических, правовых и социальных гарантий повышения эффективности поощрений таких работников.

Дальнейший процесс утверждения местного самоуправления на основе децентрализации власти, усиления мотивации труда в этой сфере потребует надлежащего законодательного закрепления принципов и гарантий поощрений соответствующих категорий работников.

Можно сделать следующие выводы:

1. Принципы поощрений работников органов местного самоуправления – это система основополагающих принципов, которые определяют эффективность поощре-

ний работников и правового регулирования в этой сфере. К общеправовым принципам поощрений работников местного самоуправления за добросовестный труд следует отнести следующие принципы: мотивации; верховенства права; адресности; соблюдения установленного порядка. К специальным принципам поощрений работников местного самоуправления за добросовестный труд относятся: приоритетность прав и интересов работников; приоритетность законодательного регулирования отношений по вопросам поощрений; приоритетность мер поощрений материального характера; универсальность условий применения; соблюдение трудовой процедуры.

2. Гарантии поощрений работников органов местного самоуправления – это система основополагающих способов и средств повышения эффективности, действенности и доступности поощрений работников органов местного самоуправления. К ним относятся: правовые; организационные; экономические; финансовые; социальные и др.

Дальнейший процесс законодательного обеспечения принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления включает следующие направления развития: 1) разработку Национальной стратегии мотивации труда в системе местного самоуправления; 2) формирование общественной и государственной идеологии по вопросам мотивации труда в системе местного самоуправления; 3) разработку научно обоснованной системы принципов поощрений работников органов местного самоуправления; 4) разработку научно обоснованной системы гарантий поощрений работников органов местного самоуправления; 5) законодательное закрепление общей системы принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления в новейшем законе о службе в органах местного самоуправления; 6) законодательное закрепление специальной системы принципов и гарантий поощрений работников органов местного самоуправления в новейшем законе о службе в органах местного самоуправления; 7) внедрение мониторинга применения поощрений работников, в том числе работников органов местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Официальный вестник Украины. 2015. № 24. Ст. 718.
2. Конституция Украины. Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.
3. О службе в органах местного самоуправления: законопроект, рег. № 2489 от 30 марта 2015 г., внесенный Кабинетом Министров Украины. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
4. Трудовой кодекс: законопроект, рег. № 1658 от 20 мая 2015 г., внесенный В.Б. Гройсманом, Л.Л. Денисовой, Н.Н. Папиевым, С.И. Кубивым. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1658&skl=9.
5. Андрейчук Т.В. Относительно понятия и значение юридических гарантий в трудовом праве. Форум права. 2013. № 4. С. 7–10.

6. Антон А.А. Юридические гарантии в трудовом праве. Университетские записки. 2005. № 3 (15). С. 185–190.

7. Безус В.В. Юридические гарантии занятости и трудоустройства населения. Право и безопасность. 2012. № 3 (45). С. 255–258.

8. Борденюк В.И. Соотношение местного самоуправления и государственного управления: конституционно-правовые аспекты: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02; Институт законодательства Верховной Рады Украины. М., 2009. 39 с.

9. Джепа Г.В. Принципы поощрения за трудовые достижения. Форум права. 2013. № 3. С. 184–190.

10. Жигалкин И.П. Принципы трудового права: попытка сформулировать определение понятия. Право и инновационное общество: электрон. научн. изд. 2015. №2 (5). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/Zhygalkin5.pdf>.

11. Заворотченко Т.М. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина в Украине: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Институт государства и права им. В.М. Корецкого. М., 2002. С. 7.

12. Иншин М.И. Проблемы правового регулирования труда государственных служащих Украины: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.05; Киев. нац. ун-т им. Тараса Шевченко. М., 2005. 39 с.

13. Корытцев Г.И. Принципы поощрения добросовестного труда. Форум права. 2012. № 2. С. 358–362.

14. Костюк В.Л. Институциональные новации государственной службы через призму нового законодательства: научно-теоретический аспект. Научные записки НАУКМА. Том 181. Юридические науки. 2016. С. 26–32.

15. Костюк В.Л. Конституционное право на труд в новейших условиях современности: научно-правовой аспект. Журнал Национального университета «Острожская академия». Серия «Право». 2014. № 2 (10). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14kvlmpa.pdf>.

16. Перунова А.Н., Селезень С.В. Конспект лекций. Харьков: ХНАДУ, 2009. URL: <http://buklib.net/books/37814/>.

17. Прилипко С.Н., Ярошенко О.Н. Трудовое право Украины: учебник. 5 изд., перераб. и доп. М., 2012. 800 с.

18. Смирнов А.В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1977. С. 7–8.

19. Яцкевич И.И. Понятие и признаки юридических гарантий в трудовом праве Украины. Публичное право. 2014. № 3 (15). С. 137–144.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мозолевицкий Петр Вячеславович – аспирант Национального университета «Киево-Могилянская академия», помощник народного депутата Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mozolevskiy Petro Viacheslavovych – Postgraduate Student of National University of “Kyiv-Mohyla Academy”, Assistant of Ukrainian Parliament Member

mozolevskiy peter@gmail.com