

УДК 349.2

К.Б. ЛЕВЧЕНКО, докт. юрид. наук, проф.,
Кіровоградський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНИХ СЛУЖБ

***Ключові слова:** трудові права, працівники, патронатна служба*

Проблема забезпечення трудових прав державних службовців є актуальною темою в сучасній науці адміністративного права та теорії управління. Так, тільки в Києві станом на січень 2009 року працювало 32934 державних службовця [1]. До різних аспектів дослідження цієї проблеми зверталися такі вчені, як В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрейко, І.Б. Коліушко, Ю.П. Битяк, О.В. Петришин, Є.Б. Кубко, В.Ф. Колпаков, Р.О. Куйбіда, В.М. Шаповал, В.С. Венедіктов, О.М. Бандурка, В.К. Шкарупа, М.І. Ануфрієв, О.В. Литвин та інші.

Водночас, не дивлячись на серйозну увагу до цієї проблематики та її важливість для організації ефективного управління у всіх галузях, залишається немало дискусійних питань та навіть колізій у правових нормах, які регламентують порядок проходження державної служби, прийняття на неї та звільнення. Мова йде про неузгодженість принципів і норм Конституції України, Кодексу законів про працю в Україні, закону України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів» та низки постанов Кабінету Міністрів.

Як зазначають автори книги «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики», «надзвичайно актуальною проблемою нині є систематизація адміністративного законодавства, частиною якого є законодавство щодо державної служби. Систематизація цього законодавства є досить складним завданням. Це пояснюється певною мірою тим, що, по-перше, нині

згадане законодавство складається з базового законодавчого акта – Закону України «Про державну службу» 1993 р., а також з великої кількості підзаконних актів – більше двадцяти указів Президента України та більше ста постанов Кабінету Міністрів України; по-друге, повноцінна систематизація цього законодавства в минулий період не проводилася» [2, с.312].

Одне з таких питань стосується забезпечення трудових прав державних службовців, які працюють в патронатних службах, в тому числі порядку розірвання трудових угод за ініціативою роботодавця. Тож в статті планується проаналізувати положення названих вище нормативно-правових документів в частині забезпечення трудових прав державних службовців, які працюють в патронатних службах, з метою оцінки їх узгодженості між собою та відповідності підзаконних нормативно-правових актів нормам Конституції України.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» (стаття 15 «Прийняття на державну службу»), Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб устанавлюється відповідними органами» [3].

Таким органом є Кабінет Міністрів, який і прийняв відповідну постанову від 19.05.1999 р. № 851 «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» [4].

Так, з метою організаційного забезпечення своєї діяльності та відповідно до статті 15 Закону України «Про державну службу» члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій мають

право самостійно добирати осіб на посади патронатної служби. Призначення на посади патронатної служби згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді, здійснюється Міністром Кабінету Міністрів України, міністром, головою місцевої державної адміністрації. Кандидатури для призначення на посади працівників патронатних служб у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та центральному апараті міністерств вносяться відповідно Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами.

До складу патронатної служби можуть включатися посади помічника, радника, керівника прес-служби або інші, передбачені штатним розписом. Структура, чисельність працівників і штатний розпис патронатної служби затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням з Прем'єр-міністром України, міністром, головою місцевої державної адміністрації».

Важливо зазначити, що відповідно до п.7 цитованої Постанови Кабінету Міністрів, «основні обов'язки і права працівників патронатної служби визначаються законодавством з питань державної служби».

Повернемося до положень Кодексу законів про працю України, Закону України «Про державну службу» та інших актів, які стосуються правового забезпечення процедури розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Так, ця процедура регулюється статтею 40 «Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу Кодексу законів про працю». Відповідно до положень цієї статті, трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом лише у випадках: «1) змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівни-

ків... Звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, допускається, якщо неможливо перевести працівника, за його згодою, на іншу роботу» [5].

Відповідно до статті 44 Кодексу законів про працю «Вихідна допомога» при припиненні трудового договору з підстав, зазначених у пункті 6 статті 36 та пунктах 1, 2 і 6 статті 40 цього Кодексу, працівникові виплачується вихідна допомога у розмірі не менше середнього місячного заробітку.

Відповідно до статті 47 «Обов'язок власника або уповноваженого ним органу провести розрахунок з працівником і видати йому трудову книжку», власник або уповноважений ним орган зобов'язаний в день звільнення видати працівникові належно оформлену трудову книжку і провести з ним розрахунок у строки, зазначені в статті 116 цього Кодексу.

У разі звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу він зобов'язаний також у день звільнення видати йому копію наказу про звільнення з роботи. В інших випадках звільнення копія наказу видається на вимогу працівника.

Відповідно до статті 83 «Грошова компенсація за невикористані щорічні відпустки», «у разі звільнення працівника йому виплачується грошова компенсація за всі не використані ним дні щорічної відпустки, а також додаткової відпустки працівникам, які мають дітей... За бажанням працівника частина щорічної відпустки замінюється грошовою компенсацією. При цьому тривалість наданої працівникові щорічної та додаткових відпусток не повинна бути менше ніж 24 календарних днів» [5]. Важливою є стаття 49-2 «Порядок вивільнення працівників»: «Про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці».

При вивільненні працівників у випадках змін в організації виробництва і праці враховується переважне право на залишення на роботі, передбачене законодавством.

Одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці власник або уповноваже-

ний ним орган пропонує працівникові іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації. При відсутності роботи за відповідною професією чи спеціальністю, а також у разі відмови працівника від переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації працівник, за своїм розсудом, звертається за допомогою до державної служби зайнятості або працевлаштовується самостійно. Водночас власник або уповноважений ним орган доводить до відома державної служби зайнятості про наступне вивільнення працівника із зазначенням його професії, спеціальності, кваліфікації та розміру оплати праці.

Державна служба зайнятості пропонує працівникові роботу в тій же чи іншій місцевості за його професією, спеціальністю, кваліфікацією, а при її відсутності - здійснює підбір іншої роботи з урахуванням індивідуальних побажань і суспільних потреб. При необхідності працівника може бути направлено, за його згодою, на навчання новій професії (спеціальності) з наступним наданням йому роботи» [5].

Варто повністю погодитися з висновками провідних українських вчених-адміністративістів, в тому, що «законодавство з питань державної служби не відповідає багатьом нормам-приписам Конституції України, воно морально застаріле, громіздке, нормативні акти багато в чому неузгоджені тощо. Зокрема, досі продовжується практика намагань врегулювати відносини державної служби різними підзаконними актами, попри те, що Конституція України вимагає, щоб «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби» визначалися виключно законами (п.12 частини першої ст.92). Серйозним недоліком є концептуальна орієнтація на врегулювання державно-службових відносин, що виникають у зв'язку та з приводу проходження державної служби, переважно приватноправовими засобами, притаманними трудовому праву, і применшення значення публічно-правових засобів, притаманних адміністративному праву. Спо-

стерігається також несистемність всього масиву різної правової природи актів, присвячених державній службі, що призвело до паралельного існування різних видів державної служби, розвиток яких у концептуальному плані, на нашу думку, має базуватися на єдиних принципах та підходах» [2, с.312].

Цей висновок науковців повністю стосується пункту 8 Постанови Кабінету Міністрів № 851: «крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державні службовці патронатної служби можуть бути звільнені у разі зміни керівника або складу державного органу (частина друга статті 30 Закону України «Про державну службу»). У цьому випадку в трудовій книжці робиться запис з посиланням на пункт 1 статті 40 Кодексу законів про працю України. Про наступне звільнення працівник не попереджається» [4].

Наскільки законними є вимоги Постанови Кабінету Міністрів № 851 щодо звільнення працівників патронатної служби без попередження? Звернемося до Конституції України ті інших законів України.

Відповідно до статті 19 Конституції України, «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6].

Відповідно до статті 22 Конституції України, «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [6].

Положення зазначених конституційних норм закріплюються в статті 11 «Основні

права державних службовців» Закону України «Про державну службу»: «державні службовці мають право: користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України».

Закон України «Про Кабінет Міністрів України», стаття 52 «Акти Кабінету Міністрів України» пункт 1: «Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження».

Це означає, що будь які нормативно-правові документи Кабінету Міністрів мають відповідати нормам Конституції України, законів України. В досліджуваному випадку, включаючи Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу».

Зробимо висновки:

1. Державні службовців, які працюють в патронатних службах, підпадають під дію Законів України «Про державну службу» та «Кодекс законів про працю України і мають, відповідно до Конституції України, Закону України «Про державну службу» усі права, які закріплені в Конституції та законі.

2. Відповідно до статті 22 Конституції України не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадянина порівняно з існуючими нормами.

3. Кодекс Законів про працю України регламентує порядок звільнення працівників, в тому числі державних службовців та підстави для такого звільнення. Статті 40 (п.1, 6), ст.49-2, 44, 47, 83.

4. Відповідно до статті 49-2 працівник має бути за два місяці попереджений про звільнення, відповідно до статті 44 має бути виплачена вихідна допомога, а відповідно до статті 83 – надана відпустка.

5. Постанова Кабінету Міністрів України № 851 від 19.05.1999 року не відповідає вимогам Закону України «Про Кабінет Міністрів» - стаття 52 та Конституції України стаття 22. Вона прийнята в порушення Конституції України і посилання на неї при звільненні працівників патронатних служб є незаконними.

Проведений аналіз та зроблені висновки не тільки виявляють суперечливі Конституції та законам України положення підзаконних актів (постанови Кабінету Міністрів), але й демонструють існуючу тенденцію в формуванні національного законодавства, яка полягає в постійному та систематичному порушенні прав людини, в тому числі трудових прав працівників у підзаконних актах, порівняно із Конституцією України, нормами міжнародних договорів в галузі прав людини, ратифікованих Україною та законів держави. Він спонукає науковців та практиків до здійснення системного перегляду підзаконних актів з метою приведення їх у відповідність до законодавчих норм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за категоріями посад в м. Києві станом на 20 січня 2009 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/kiev/ua/publication/content/3114.htm?s81370706=1a2650b5173c15210a1edefb79611335>.

2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

3. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» : від 19.05.1999 р., № 851 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-99-%EF>.

5. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>.

6. Конституція України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

Левченко К. Б. До проблеми забезпечення трудових прав працівників патронатних служб / К. Б. Левченко // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 208–212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10lkbppc.pdf>

Здійснений науковий аналіз положень Конституції України, Кодексу законів про працю в Україні, Законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів» та Постанови Кабінету Міністрів № 851 від 19.05.1999 р. в частині забезпечення трудових прав державних службовців, які працюють в патронатних службах, з метою оцінки узгодженості норм цих документів між собою; доводиться невідповідність зазначеного підзаконного нормативно-правового акту нормам Конституції України, що потребує його подальшого вдосконалення.

Левченко Е.Б. К проблеме обеспечения трудовых прав работников патронатных служб

Осуществлен научный анализ положений Конституции Украины, Кодекса законов о труде Украины, Законов Украины «О государственной службе», «О Кабинете Министров», Постановления Кабинета Министров № 851 от 19.05.1999 г. в части обеспечения трудовых прав государственных служащих, работающих в патронатных службах, с целью оценки согласованности норм этих документов между собой; выявлены несоответствия указанного подзаконного нормативно-правового акта нормам Конституции Украины, что требует его дальнейшего совершенствования.

Levchenko E.B. To Problem of Maintenance of the Labor Rights of Workers a Stalemate-Patron of Services

The scientific analysis of the Constitution of Ukraine, the Labor Code of Ukraine, Laws «On Civil Service», «On the Cabinet of Ministers» and the Cabinet of Ministers Decree № 851 of 19.05.1999 in support of labor rights of civil servants working in the Patrons services carried out, to assess compliance standards of these documents; the discrepancy subordinate legal rules act of the Constitution of Ukraine that it requires further improvement.