



К ПРОБЛЕМЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Б. БЕЗКОРОВАЙНЫЙ,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

Kinds of labor legal relations' changes are analyzed. General and special national legislation about changes of state officials' labor legal relations is researched. Some alterations to the Law of Ukraine "About State Service" concerning consolidation of norms about transfers, movements and changes of significant conditions of state officials' service, are offered. Though, it is necessary to fix for state officials both general demands to the implementation of the stated measures and special considering the specifics of the service.

Key words: state service, labor legal relations, transfer, promotion, movement, changes of significant service conditions.

* * *

Анализируются разновидности изменения трудовых правоотношений. Исследуется общее и специальное национальное законодательство об изменении трудовых правоотношений государственных служащих. Предлагаются изменения в Закон Украины «О государственной службе» относительно закрепления норм о переводах, перемещениях и изменениях существенных условий службы государственных служащих. Причем для государственных служащих необходимо закрепить как общие требования к применению указанных мероприятий, так и специфические исходя из особенностей службы.

Ключевые слова: государственная служба, трудовые правоотношения, перевод, продвижение по службе, перемещение, изменение существенных условий службы.

Постановка проблемы. Проблематика трудовых правоотношений является достаточно разработанной в науке трудового права. К ее разработке приложили усилия такие известные ученые-трудовики как: Н. Г. Александров, Л. Ю. Бугров, С. А. Иванов, М. П. Карпушин, Р. З. Ливищ, А. М. Лушиников, М. В. Лушинова, С. П. Маврин, А. Р. Мацюк, К. Ю. Мельник, Ю. П. Орловский, А. С. Пашков, П. Д. Пилипенко, В. И. Прокопенко, А. И. Процевский, В. Г. Ротань, Г. С. Скачкова, О. В. Смирнов, В. Н. Толкунова, Г. И. Чанишева и др. Вместе с тем отдельные проблемы трудовых правоотношений были исследованы не достаточно основательно. Это в первую очередь касается трудовых правоотношений государственных служащих. Итак, целью статьи является предоставление предложений по усовершенствованию национального законодательства по применению изменений трудового правоотношения государственных служащих.

Национальный и заграничный опыт свидетельствует о том, что качество функционирования как субъектов предпринимательской деятельности, так и государственных учреждений зависит от постоянных кадров, т.е. работников, которые пребывают у своего работодателя длительное время. Как отмечает В. Г. Сойфер, в постоянном составе работников заинтересованы все работодатели: унитарные предприятия и государственные учреждения, хозяйственные товарищества и общества, холдинги и корпорации, руководители и собственники предприятий, индивидуальнее предприниматели; все хотят иметь дело с постоянными, квалифицированными работниками, на которых можно положиться, которым можно доверить имущество, служебную и коммерческую

тайну, которых можно сделать соучастниками предпринимательской деятельности и получения прибыли [1, с. 4].

В стабильности трудовых правоотношений заинтересованы и работники, поскольку благодаря продолжительной связи с предприятием они чувствуют себя более защищенными, могут планировать развитие семьи, приобрести жилье, автотранспорта и т.п.

В. И. Прокопенко даже выделяет в качестве принципа трудового права принцип стабильности трудовых отношений. Ученый указывает, что стабильность трудовых отношений обеспечивается тем, что работодатель может изменить условия трудового договора лишь при наличии на то согласия работника, а расторгнуть трудовой договор – только при наличии оснований, предусмотренных в

законе. Таким образом, законодательство о труде Украины направлено на формирование стабильных трудовых отношений, а соответственно – и на создание стабильных трудовых коллективов, которые формируются из квалифицированных работников, которые имеют опыт работы именно на данном предприятии, в учреждении, организации [2, с. 51].

Следует отметить, что в процессе трудовой деятельности как у работника, так и работодателя возникают обстоятельства, когда возникает необходимость определенным образом изменить трудовое правоотношение. Например, работодатель при определенных условиях может повысить добросовестного работника или перевести работника на другой участок работы. Как справедливо отмечает П. Д. Пилипенко, трудовое законодательство не разрешает в одностороннем порядке изменять условия трудового договора. Об этом речь идет, в частности, в ст. 31 Кодекса законов о труде Украины, которая запрещает работодателю требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором. Для изменения его условий, как это вытекает из общих, договорных основ и равенства сторон, необходимо согласие обоих основных участников трудовых правоотношений [3, с. 212]. Вместе с тем тот же Кодекс законов о труде (ч. 3 ст. 32) разрешает работодателю в опре-



деленных случаях при соблюдении установленных требований одностроннее изменение отдельных условий трудового договора.

К. Ю. Мельник указывает, что изменение трудового правоотношения проявляется в изменении субъективных прав и юридических обязанностей работника и работодателя или в связи с изменением условий трудового договора, или в связи с изменением норм трудового законодательства, коллективного договора (соглашения), локальных нормативных актов [4, с. 243]. А. М. Юшко причины таких изменений разделяет на объективные и субъективные. По мнению специалиста, это внедрение новой техники и технологии, иная организация труда и новое размещение работников или перераспределение их обязанностей, совмещение профессий, увеличение или уменьшение объема работ и т.п. Субъективные качества работника (физические и умственные) с возрастом испытывают существенную трансформацию. Получение и повышение образования, увеличение стажа работы оказывают содействие созданию условий для роста квалификации. На трудовых отношениях обозначаются здоровье человека, его семейное и материальное положение, характер труда и его условия и т.п. Следует также учитывать и внешние факторы, которые прямо не связаны с работой, но могут стать для работника решающими, – отдаленность работы от жилья, работа транспорта, жилищно-коммунальное, бытовое, торговое обслуживание [5, с. 196, 197].

Следует согласиться с К.Ю. Мельником, который различает изменение трудовых правоотношений и изменение трудового договора. Так, ученый под изменением трудового правоотношения понимает переход, преобразование одного или нескольких существенных условий труда, предусмотренных трудовым законодательством, коллективным договором (соглашением) или трудовым договором, в содержательно иную (иные). Под изменением трудового договора – переход, преобразование одной или нескольких существенных условий данного договора в содержательно иное (иные) по инициативе работника, работодателя или третьих лиц [4, с. 245].

Необходимо обратить внимание на то, что действующий сегодня Кодекс законов о труде Украины не оперирует терминами «изменение трудового договора» и «изменение трудового правоотношения». В проекте Трудового кодекса Украины мы также не найдем термин «изменение трудового правоотношения», вместе с тем в нем предусмотрена глава 4 с названием «Изменение условий трудового договора». Следует отметить, что, несмотря на название, в главе 4 Проекта авторы не предусмотрели определения категории «изменение условий трудового договора», в ней лишь предусмотрен порядок применения разновидностей изменений условий трудового договора. В соответствии со ст. 77 гл. 4 Проекта, изменения условий трудового договора могут быть трех видов: перемещение, перевод на другую работу и изменение существенных условий труда.

Ради справедливости следует указать на то, что указанные разновидности изменений условий трудового договора содержатся в ст. 32 Кодекса законов о труде Украины, которая называется «Перевод на другую работу. Изменение существенных условий труда».

Что касается государственных служащих, то сегодня действующий Закон Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 г. № 3723-ХІІ предусматривает лишь две статьи, которые касаются изменения трудовых правоотношений государственных служащих. Это ст. 27 «Продвижение по службе» и ст. 28 «Кадровый резерв государственной службы». Соответственно этим статьям продвижение по службе государственного служащего осуществляется путем занятия более высокой должности на конкурсной основе, кроме случаев, когда иное установлено законами Украины и Кабинетом Министров Украины, или путем присвоения государственному служащему более высокого ранга. Преобладающее право на продвижение по службе имеют государственные служащие, которые достигли наилучших результатов в труде, проявляют инициативность, постоянно повышают свой профессиональный уровень и зачислены в кадровый резерв.

В государственных органах для занятия должностей государственных служащих, а также для продвижения по службе создается кадровый резерв. Соответственно ст. 28 Закона Украины «О государственной службе» кадровый резерв формируется из: специалистов местного и регионального самоуправления, производственной, социально-культурной, научной и других сфер, а также выпускников учебных заведений соответствующего профиля; государственных служащих, которые повысили квалификацию или прошли стажировку и рекомендованы для продвижения на более высокие должности.

Порядок формирования и организация работы с кадровым резервом регулируется Положением о формировании кадрового резерва для государственной службы, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 28 февраля 2001 г. № 199 (далее – Положение). Положение предусматривает несколько иной перечень лиц, из которых формируется кадровый резерв. Это народные депутаты Украины; руководители и специалисты предприятий, учреждений, организаций; работники органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; государственные служащие, которые повысили квалификацию, прошли стажировку или по результатам аттестации рекомендованы для работы на более высоких должностях; лица, рекомендованные конкурсными комиссиями для зачисления в кадровый резерв; выпускники высших учебных заведений, в том числе те, которые зачислены на обучение по просветительно-профессиональным программам подготовки магистров государственного управления.

Учитывая то, что по общему правилу подзаконные нормативно-правовые акты должны отвечать законам, считаем необходимым привести в соответствие вышеупомянутую норму Положения норме Закона Украины «О государственной службе».

Соответственно Положению зачисление работника в кадровый резерв проводится по его согласию. О зачислении в кадровый резерв сообщается руководству по месту работы зачисленного работника. На каждую должность государственного служащего кадровый



резерв формируется из такого расчета: на должность руководителя – не меньше двух человек, на должности специалистов составляются списки лиц, зачисленных в кадровый резерв, с учетом фактической потребности.

Список лиц, зачисленных в кадровый резерв, пересматривается каждый год в декабре. В случае необходимости в список на протяжении года могут быть внесены изменения в порядке, установленном для зачисления в кадровый резерв. Зачисление в кадровый резерв утверждается приказом или распоряжением руководителя государственного органа по согласованию с другими органами, если для назначения на должности, на которые формируется кадровый резерв, предполагается согласование кандидатур с этими органами.

Предложения относительно резерва на должности, назначение на которые осуществляется органами высшего уровня (кроме первой – третьей категорий, назначения на которые осуществляется Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины), рассматриваются специальными комиссиями, образованными при этих органах. Возглавляет комиссию руководитель органа или его первый заместитель. Центральные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские администрации вносят каждый год до 1 марта Нацгосслужбе предложения относительно кандидатур для зачисления в кадровый резерв на должности государственных служащих первой – третьей категории, назначение на которые осуществляется Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины и Кабинетом Министров Украины, для их обобщения и представления в установленном порядке на рассмотрение Кабинета Министров Украины и Администрации Президента Украины.

Народные депутаты Украины, которым после истечения срока полномочий или досрочного их прекращения по личному заявлению о сложении депутатских полномочий не предоставлена предыдущая работа (должность) и которые не могут самостоятельно трудоустроиться, зачисляются в кадровый

резерв на должности государственных служащих первой – третьей категории, назначение на которые осуществляется Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины и Кабинетом Министров Украины, по предложениям, которые подаются Нацгосслужбе каждый год до 1 ноября Аппаратом Верховной Рады Украины.

Если должность в кадровый резерв, на которую зачислен работник, становится вакантной, он имеет преобладающее право на ее замещение при проведении конкурса. Продвижение по службе государственного служащего, зачисленного в кадровый резерв, или такого, который прошел стажировку или учился в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, может осуществляться по решению руководителя соответствующего государственного органа вне конкурса.

Исходя из вышеупомянутого, действующий сегодня Закон Украины «О государственной службе» предусматривает лишь перевод на вышестоящие должности в рамках продвижения по службе. Исходя из того, что Закон Украины «О государственной службе» неоднократно в других статьях отсылает нас к законодательству о труде, можно сделать вывод, что изменение трудовых правоотношений государственных служащих происходят по правилам, записанным в Кодексе законов о труде Украины.

Выводы. На наш взгляд, Закон Украины «О государственной службе» должен быть комплексным документом, который наиполнейшим образом будет регламентировать вопрос продвижения службы, в частности и вопрос изменения трудовых правоотношений. Учитывая это, считаем необходимым предусмотреть в указанном законе статьи с названиями: «Перевод по службе», «Перемещение на другое рабочее место» и «Изменение существенных условий службы». Причем для государственных служащих необходимо закрепить как общие требования к применению указанных мероприятий. Это обязательное получение согласия государственного служащего на перевод; перемещение без согласия работника только в пределах структурного подразделения на другое рабочее место,

двухмесячный срок предупреждения об изменении существенных условий службы с обязательной привязкой к изменениям в структуре государственной службы и организации службы в государственном органе.

Кроме этого, считаем необходимым предусмотреть определенные особенности изменений трудового правоотношения государственных служащих. Например, законодательно закрепить перечень изменений существенных условий службы. Это могут быть изменения требований к профессионально-квалификационному уровню, направлению подготовки (специальности) и/или опыту работы; условий оплаты труда или социального обеспечения; режима службы, установление или отмена неполного рабочего времени и т.п.

Список использованной литературы:

1. Сойфер В. Г. Стабильность и динамика трудового правоотношения: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 . – Екатеринбург, 2004 – 355 с.
2. Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / В. І. Прокопенко. –Х. : Консум, 1998.— 480 с.
3. Трудове право України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, В. Я. Козак та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2003. — 536 с.
4. Мельник К. Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : монографія. / К. Ю. Мельник – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. — 360 с.
5. Трудове право : підручник / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. ; за ред. В. В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.