

Грушкевич Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН З КЕРІВНИКОМ ЗАГАЛЬНООСВІТНЬОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

TO THE QUESTION OF ORIGIN OF LABOUR LEGAL RELATIONSHIPS WITH THE LEADER OF GENERAL EDUCATIONAL ESTABLISHMENT

Стаття присвячена науково-практичному дослідженню питання виникнення трудових правовідносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів України. Зокрема, проведено аналіз новел законодавства та визначено їх переваги та недоліки. Розкрито проблематику процесу реалізації досліджених матеріальних норм права та їх неоднакове застосування як у загальноосвітніх навчальних закладах різної форми власності, так і однієї форми власності, але в різних регіонах держави.

Ключові слова: виникнення трудових правовідносин, юридичний факт, фактичний склад, керівник загальноосвітнього навчального закладу, конкурсний відбір.

Статья посвящена научно-практическому исследованию вопроса нормативного регулирования и практики его применения в сфере возникновения трудовых правоотношений с руководителями общеобразовательных учебных заведений Украины. В частности, проведён анализ новел законодательства и выделено их преимущества и недостатки. Раскрыто проблематику процесса реализации исследуемых норм права и различия в их применении как в общеобразовательных учебных заведениях разной формы собственности, так и одной формы собственности, но в разных регионах государства.

Ключевые слова: возникновение трудовых правоотношений, юридический факт, фактический состав, руководитель общеобразовательного учебного заведения, конкурсный отбор.

The article is devoted to the scientific and practical research of the origin of labour legal relationships with the leaders of general educational establishments in Ukraine. In particular, analysis of legislation novels was done, their advantages and disadvantages were distinguished. Problematics of process of realization investigated material standards of law and their different usage both in general educational establishments of different property forms and also one property form but in different regions of the state are exposed.

Key words: origin of labour legal relationships, legal fact, set of facts, leader of general educational establishment, competitive selection.

Постановка проблеми. За роки незалежності в нашій країні відбулися вагомі соціально-економічні та політичні зміни, які значною мірою обумовили необхідність реформування трудового законодавства, узгодження його з міжнародними нормами та стандартами, а також станом розвитку громадянського суспільства.

Однією з сучасних тенденцій демократичних перетворень є запровадження конкурсних відборів на ті чи інші посади, що забезпечує прозорість цього процесу і можливість роботодавцю укласти трудовий договір з найкращим претендентом. Не оминули зміни й освітню галузь. До працівників сучасність висуває високі вимоги, адже виховання свідомої, всебічно розвиненої та патріотичної молоді є запорукою розвитку й успіху держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увага до інституту виникнення трудових правовідносин приділена в працях А.В. Андрушко, О.В. Барінова, Л.Ю. Бугрова, О.В. Данилюка, В.В. Єрмоєнко, О.І. Процевського, П.Д. Пилипенка, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої та інших науковців. Однак, незважаючи на наявні глибокі дослідження, проблеми виникнення трудових правовідносин у трудовому праві України не втратили своєї актуальності й донині. Навпаки, дискусійні моменти стали ще більш гострими. Їх вирішення має важливе теоретичне та практичне значення, особливо зважаючи на наявні законодавчі зміни.

Мета статті: розкриття питання нормативного регулювання та практики застосування законодавства про виникнення трудових відносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів.

Основний матеріал. Трудові відносини містять у собі моменти об'єктивної та суб'єктивної волі. Об'єктивно вона виступає як воля держави, оскільки існування трудових прав, обов'язків і правовідносин забезпечується законодавчими актами про працю, що затверджуються державою. Таким чином, трудові правовідносини можливі тоді, коли існують фактичні трудові відносини, що потребують правової форми, тобто перетворення в правові відносини [1].

Однак слід констатувати, що значна частина норм цієї галузі морально застаріла та не відповідає вимогам сьогодення, особливо зважаючи на час їх прийняття. Хоча й нові нормативно-правові акти, що приймаються нормотворцем, не завжди ідеальні та створюють додаткові проблеми в практиці їх реалізації.

Як відомо, в якості підстав виникнення трудових правовідносин виступають не тільки окремі юридичні факти, але й системи останніх. За загальним правилом, трудовий договір є підставою виникнення більшості трудових правовідносин. Проте в деяких випадках правові норми пов'язують виникнення трудових правовідносин не з одним юридичним фактом, яким є трудовий договір, а з відповідною сукупністю

юридичних фактів, зведених у певну систему. Відповідно до загальної теорії права така сукупність (система) називається фактичним складом і визначається як сукупність юридичних фактів, необхідних для настання певних юридичних наслідків [2, с. 380–381].

Щодо законодавчого закріплення фактичних складів слід зауважити, що чинний Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) закріпив лише дві підстави для виникнення індивідуальних трудових правовідносин: трудовий договір та контракт (ст. 21). Однак існують ще кілька загальноновизнаних, хоча й не закріплених у КЗпП України, юридичних фактів, які успішно застосовуються з метою залучення до праці окремих категорій працівників [3, с. 103]. До фактичних складів, які є підставою виникнення трудових правовідносин, слід віднести: обрання на посаду, конкурсне заміщення вакантних посад, призначення на посаду.

Існування фактичних складів обумовлено специфікою роботи окремих категорій працівників, особливою складністю виконуваних ними робіт, підвищеною відповідальністю за виконання останніх тощо. До такої категорії відносяться, зокрема, керівники загальноосвітніх навчальних закладів. Це підтверджується п. 95 Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р., яке визначає такі повноваження керівника загальноосвітнього навчального закладу:

- здійснює керівництво педагогічним колективом, забезпечує раціональний добір і розстановку кадрів, створює необхідні умови для підвищення фахового та кваліфікаційного рівня працівників;
- організовує навчально-виховний процес;
- забезпечує контроль за виконанням навчальних планів і програм, якістю знань, умінь та навичок учнів;
- відповідає за дотримання вимог Державного стандарту загальної середньої освіти, за якість та ефективність роботи педагогічного колективу;
- створює необхідні умови для участі учнів у позакласній та позашкільній роботі, проведення виховної роботи;
- забезпечує дотримання вимог щодо охорони дитинства, санітарно-гігієнічних та протипожежних норм, вимог техніки безпеки;
- розпоряджається в установленому порядку майном закладу та його коштами;
- підтримує ініціативи щодо вдосконалення системи навчання та виховання, заохочення творчих пошуків, дослідно-експериментальної роботи педагогів;
- сприяє залученню діячів науки, культури, членів творчих спілок, працівників підприємств, установ, організацій до навчально-виховного процесу, керівництва учнівськими об'єднаннями за інтересами;
- забезпечує реалізацію права учнів на захист від будь-яких форм фізичного або психічного насильства;
- вживає заходи по запобіганню вживання учнями алкоголю, наркотиків;

– контролює організацію харчування та медичного обслуговування учнів;

– видає у межах своєї компетенції накази та розпорядження й контролює їх виконання;

– щороку звітує про свою роботу на загальних зборах (конференціях) колективу [4].

Зважаючи на це, а також обов'язковість повної загальної середньої освіти (ст. 53 Конституції України) [5] та важливість нормальної організації освітнього процесу, встановлення юридичного складу як підстави виникнення трудових відносин з керівником загальноосвітнього навчального закладу є виправданим.

Законом України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) встановлено вимоги до такої категорії працівників: «Посаду керівника загальноосвітнього навчального закладу незалежно від підпорядкування, типу та форми власності може обіймати особа, яка є громадянином України, має вищу педагогічну освіту на рівні спеціаліста або магістра, стаж педагогічної роботи не менше трьох років, успішно пройшла атестацію керівних кадрів освіти в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти» [6]. Також у ч. 2 ст. 26 визначено, хто виступає іншою стороною трудових правовідносин: «Призначення на посаду та звільнення з посади керівника державного та комунального загальноосвітнього навчального закладу здійснює відповідний орган управління освітою.» [6]

Не вдаючись до детальнішого аналізу матеріальних норм, варто зосередити увагу на проблемах процесу їх реалізації. Донедавна управління освіти керувались ч. 2 ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту» і мали абсолютну свободу дій у кадрових питаннях. Однак 13 жовтня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» (далі – Положення), яка внесла суттєві зміни в цей процес. Зазначеним нормативно-правовим актом передбачено, що призначення керівників навчальних закладів здійснюється за результатами конкурсного відбору, що проводиться відповідно до цього Порядку, шляхом укладення контракту (п. 3) [7].

Серед інших демократично орієнтованих нововведень слід відзначити:

- рішення та оголошення про проведення конкурсного відбору оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації або на офіційному веб-сайті органу, що призначає керівника навчального закладу, та навчального закладу (у разі наявності такого веб-сайту) не пізніше ніж за один місяць до початку проведення конкурсного відбору (п. 5). Це забезпечує прозорість процесу та можливість залучення до нього максимальної кількості претендентів та інших зацікавлених осіб;
- для проведення конкурсного відбору орган, що призначає керівника навчального закладу, утворює конкурсну комісію, до складу якої включаються

представники засновника, педагогічного колективу, громадського об'єднання батьків учнів (вихованців) навчального закладу, а також органу місцевого самоврядування та громадського об'єднання керівників навчальних закладів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До участі в роботі комісії з правом дорадчого голосу можуть бути залучені представники інших громадських об'єднань та експерти у сфері загальної середньої освіти (п. 6); комісійне прийняття рішення унеможливорює корупційну складову, а введення в цей процес представників громадськості додає прозорості та демократичності;

– конкурсний відбір полягає у <...> поданні претендентом мотиваційного листа та перспективного плану розвитку навчального закладу, проведенні ним відкритої публічної презентації та вивченні конкурсною комісією поданих документів. Ця норма забезпечує об'єктивний підхід і дозволяє комісії обґрунтувати прийняте рішення.

До того ж Положення вводить додаткову вимогу до претендентів на посаду керівника загальноосвітнього навчального закладу – вільне володіння державною мовою (п. 2) [7]. У відповідній нормі Закону України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) вона відсутня [6].

Порядок не передбачає необхідність чинним директором загальноосвітніх навчальних закладів проходити конкурсний відбір. Більше того, цим нормативно-правовим актом закріплено вичерпний перелік підстав для проведення конкурсу: утворення нового навчального закладу; наявність вакантної посади керівника навчального закладу; прийняття рішення щодо припинення (розірвання) трудового договору (контракту) з керівником навчального закладу (п. 4) [7]. Таким чином, Порядок № 827 застосовується лише в разі наявності вищевказаних підстав і тільки тоді, коли процедура призначення на посаду директора здійснюється після 21 жовтня 2015 р.

Слово «конкурс» має латинське походження, – «concursum» – збіг, зіткнення. Відповідно до тлумачного словника В. Даля конкурс полягає в змаганні з метою одержання винагороди, зайняття місця, здобуття звання [8, с. 70]. За тлумачним словником української мови вказане слово означає «огляд», що дає змогу виявити найбільш гідних із його учасників [9, с. 414]. Слід зауважити, що в українському трудовому законодавстві дефініція поняття «конкурс» відсутня. На її необхідності наголошували у своїх працях багато українських вчених.

Конкурсний відбір у поєднанні з трудовим договором як фактичний склад, що обумовлює виникнення індивідуальних трудових правовідносин, уже доволі давно визнаний наукою трудового права. Запровадження системи підбору кадрів на конкурсній основі було обумовлено творчим характером праці. А з часом, зважаючи на значні переваги, які містить у собі конкурс як ефективний спосіб підбору та покращення якісного складу кадрів, почали висловлюватися думки про поширення цього методу

на інші сфери застосування праці. Як наслідок, правостворюючий фактичний склад, який включає обрання за конкурсом з метою заміщення посади, на сьогодні отримав доволі широке застосування у сферах, де потрібно підібрати найбільш кваліфікованих працівників.

Отже, це Положення є надзвичайно актуальним, особливо зважаючи на процеси, що відбуваються в Україні і прагнення державної влади внести прозорість і демократизм у кадрову сферу саме за допомогою запровадження публічних конкурсних відборів.

Однак головна проблема цього нормативно-правового акту полягає вже в його назві. Справа в тому, що він є обов'язковим лише для загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності.

Стосовно загальноосвітніх навчальних закладів приватної форми власності, порушена проблема відсутня, оскільки ч. 2 ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту» встановлює, що призначення на посаду та звільнення з посади керівника і заступників керівника приватного загальноосвітнього навчального закладу здійснює його власник за погодженням з відповідним органом управління освітою [6]. Така процедура є логічною, зважаючи на їх специфіку, і не викликає заперечень.

У зв'язку з набранням чинності Положення проблемними стали загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності. Переважно законодавство регламентує їх діяльність подібно до загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності. У нашому ж випадку п. 3 Постанови, якою затверджено Положення, міститься цікава з точки зору юридичної техніки норма: «Рекомендувати органам місцевого самоврядування з урахуванням Порядку, затвердженого цією постановою, визначити протягом місяця процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності за результатами конкурсного відбору.» [7]. В ній закладена з одного боку рекомендація (що фактично вказує на її необов'язковість), а з іншого – встановлено термін для виконання (що суперечить необов'язковій сутності). Цілком логічно, що при розробці такого документа потрібно спиратися на норми Порядку. Однак органи місцевого самоврядування можуть його розширювати, конкретизувати, уточнювати. Викликає питання встановлений місячний строк, зокрема не зазначено, від якої дати його рахувати. На нашу думку, в цьому випадку слід орієнтуватися на дату набрання чинності Постанови № 827 від 21 жовтня 2015 р. Ще одне логічне питання постає в контексті виявленої проблеми: які ж наслідки недотримання органами місцевого самоврядування рекомендації уряду чи строків, встановлених ним? Їх, на жаль, немає. Також Порядок не дає відповіді на питання, на який строк мають укладатися подібні контракти. Отже, цей нормативно-правовий акт спричинив багато питань і проблем практичного характеру.

Отже, Уряд свідомо або несвідомо заклав можливість органам місцевого самоврядування залишити процедуру призначення на посаду керівників загаль-

ноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності старою чи демократизувати її, прийнявши відповідні документи.

На цей момент на відкритих конкурсах були обрані 22 директори шкіл столиці. Другим містом, де пройшли подібні конкурси стали Чернівці. Відповідальні та активні органи місцевого самоврядування дотрималися рекомендації уряду й унормували процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності (Ужгородська міська рада, Криворізька міська рада, Гайсинська районна рада Вінницької області, Теплицька районна рада Вінницької області, Держинська міська рада Донецької області, Орджонікідзевська міська рада Дніпропетровської області та ін.). Однак таких меншість.

Висновки. Отже, виникнення трудових правовідносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів відбувається на основі фактичного складу. Характер їх діяльності висуває високі вимоги до цих осіб та обумовлює необхідність встановлення особливого порядку підбору висококваліфікованих кадрів.

Прийняття Кабінетом Міністрів України 13 жовтня 2015 р. Постанови «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» є знаковою подією, що значно демократизує цей процес. Однак цей нормативно-правовий акт не стосується загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності, процедуру обрання яких мали б розробити органи місцевого самоврядування, проте більшість ігнорує відповідні рекомендації уряду. Тому виникла парадоксальна ситуація, коли одними загальноосвітніми навчальними закладами керують директори обрані за конкурсом, а іншими – призначені за звичною старою процедурою (призначення на посаду вищим органом управління (акт призначення), що також є юридичним складом).

Вирішення цієї та інших порушених у статті проблем можливе за допомогою уніфікації на законодавчому рівні відповідної процедури призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форми власності з урахуванням потреб цієї галузі та високих вимог, що висуваються до середньої освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальова А. Трудові правовідносини: теоретичні й практичні аспекти // Сайт «Наукові конференції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conferences.neasmo.org.ua/node/462>.
2. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общей ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
3. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П.Д. Пилипенко. – К.: Т-во Знання, 2003. – 146 с.
4. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 65. – Ст. 2291.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999 р., – № 28. – Ст. 230.
7. Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015 р., – № 84. – Ст. 2808.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль: В 4 т. – Т. 2. – М., – 1955. – 779 с.
9. Сучасний тлумачний словник української мови: 25 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД ШКОЛА, – 2006. – 1008 с.