

УДК 342.9

ШЕЛУДЯКОВ Р.С.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Визначено особливості правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Охарактеризовано специфіку кожної із груп джерел.

Ключові слова: *правове регулювання, трудова діяльність, працівник поліції, праця, трудове законодавство.*

В статье проанализировано современное состояние правового регулирования трудовой деятельности работников полиции. Определены особенности правового регулирования трудовой деятельности работников полиции. Охарактеризована специфика каждой из групп источников.

Ключевые слова: *правовое регулирование, трудовая деятельность, работник полиции, труд, трудовое законодательство.*

In the article the current state of legal regulation of the labor activity of police officers is analyzed. The peculiarities of legal regulation of labor activity of the police officers are determined. Characterized by the specifics of each of the groups of sources.

Key words: *legal regulation, labor activity, police officer, work, labor legislation.*

Ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» зумовило реформування національних стандартів організації та діяльності органів внутрішніх справ. Поруч з адаптацією до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) виправдана необхідність розширення можливостей правоохоронної діяльності в Україні як інструмента підвищення соціального рівня життя населення, рівня його захищеності від небезпечних чинників навколишнього середовища. Правова регламентація діяльності працівників поліції зумовила подальше поглиблення реформи громадського контролю за діяльністю уповноважених осіб держави.

Особливості трудової діяльності працівників поліції зумовлюють нагальну потребу в нормативно-правовому забезпеченні їхньої діяльності. Проте відсутність нового, узгодженого з потребами часу та суспільних інновацій Трудового кодексу України, паралельна реорганізація органів внутрішніх справ разом зі створенням поліції, поступове набрання чинності спеціального закону зумовлюють необхідність одночасного внесення змін до законодавства в частині регламентації правового статусу поліції і її працівників.

Актуальність нашого дослідження зумовлена соціальною потребою в необхідності забезпечення належного правового підґрунтя реалізації трудової функції працівниками поліції і належного рівня професіоналізму працівників, що досягається достатнім рівнем інструментарію в правовому забезпеченні нового правоохоронного органу – поліції. Потреба в новому правовому регулюванні трудової діяльності працівників поліції спричинена не тільки їхнім спеціальним статусом, а й застарілістю та суперечностями трудового законодавства, його розгалуженістю та впливом загальноприйнятих норм трудового права, які надають працівникам поліції особливі умови для подальшого зростання їхнього авторитету в очах суспільства.

Правові питання регулювання трудової діяльності працівників поліції на засадах національної нормативно-правової регламентації досліджували такі вчені-правники: М.Й. Бару, В.В. Венедиктов, А.А. Добровольський, М.І. Іншин, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, М.В. Лушнікова, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, В.М. Скобелкін, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко й інші. Однак цікавість науковців у зв'язку з надзвичай-

но вагомою практичною значущістю даного дослідження тільки зростає, що зумовлює потребу у встановленні належних правових зв'язків у частині регламентації праці поліцейських, визначенні підстав для розширення структури правового регулювання даного питання через відсутність на теренах України актуального комплексного правового дослідження.

Одним із джерел правового регулювання трудової діяльності поліції є національні закони. Серед них найважливішими, на наш погляд, є Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс законів про працю України, закони України «Про запобігання корупції», «Про відпустки», «Про зайнятість населення», «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про соціальний діалог в Україні» тощо. Зауважимо, що даний перелік є неповним і підлягає розширювальному застосуванню і тлумаченню.

Особливим є порядок застосування Закону України «Про Національну поліцію» [1] поруч із Кодексом законів про працю України [2]. За загальним правилом, згідно з Кодексом законів про працю України, визначено, що законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства, ухвалених відповідно до нього. На підставі цього положення сумнівним є віднесення спеціального закону до актів власне трудового законодавства. На наш погляд, означений акт містить норми трудового права, однак не є власне трудо-правовим в його сутнісному розумінні.

Досить слушною в даному контексті є думка П.Д. Пилипенка, який зазначає, що за умови розмежування для позначення різних за своїм значенням правових явищ терміни «система законодавства про працю» і «система трудового законодавства» мають право на існування незалежно один від одного. Водночас термін «законодавство про працю» можна вживати в широкому значенні (якщо розглядати трудове законодавство і законодавство інших галузей права, з допомогою якого регулюють трудові відносини осіб, які не уклали трудового договору), а термін «трудо-ве законодавство», яке за своїм змістом є вужчим за поняття «законодавство про працю», має відповідати трудовому праву як самостійній галузі [3, с. 96]. Ми вважаємо, що Закон України «Про Національну поліцію» не можна вважати власне трудо-правовим законом і спеціалізованим трудо-правовим нормативним актом. На нашу думку, що цей документ містить норми різних галузей права, а тому має комплексний характер.

В.М. Лебедєв допускає можливість взаємного субсидіарного застосування норм різних галузей права і наголошує на тому, що використання норм трудового права фінансовим, аграрним, іншими галузями права абсолютно не свідчить про розширення предмета трудового права, а лише розширює сферу його дії [4, с. 23–24]. Такої ж думки дотримується І.Я. Кисельов, який визначив нормативні приписи трудового законодавства як такі, що поширюються на інші види відносин і входять у предмет інших галузей права [5, с. 80].

У результаті аналізу вищезазначених позицій зауважимо, що норми, які регулюють трудову діяльність окремих категорій працівників (наприклад, як у нашому випадку – діяльність поліцейських працівників), включаються до предмета трудового права. Підтвердженням цьому є чинні досі положення Кодексу законів про працю України [2], де в ст. 3 визначено, що законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором із фізичними особами. У зв'язку з поступовим набранням чинності Законом України «Про Національну поліцію» доповнення поняттям «поліцейські працівники» потребують деякі норми, зокрема ст. ст. 43, 222, 251 Кодексу законів про працю України тощо.

Щоб врегулювати плутанину із субсидіарним застосуванням трудового законодавства для врегулювання трудової діяльності працівників поліції варто з метою досягнення ступеня об'єктивної істини під час закріплення нормативних приписів у статтях і розділах нормативно-правових актів максимально відтворювати інституціональну побудову системи трудового права України в Трудовому кодексі, що буде невдовзі ухвалений. Це дасть змогу відобразити галузеву специфіку, закріпити основи правового регулювання і визначити обсяг та межі локальної правотворчості учасників трудових правовідносин [6, с. 8].

Крім того, є, на наш погляд, досить обґрунтована думка, що потреба в ухваленні нового Кодексу зумовлена не стільки причиною застарілості норм чинного Кодексу законів про працю України, а об'єктивною необхідністю узгодження норм трудового законодавства з фундаментальними галузями правової системи, зокрема конституційного, цивільного, адміністративного права та процесуального законодавства, які впливають на розвиток внутрішньої структури системи трудового права [7, с. 34]. Варто зазначити, що правове регулювання трудової діяльності праців-

ників поліції зумовлене специфікою, тому у зв'язку з появою нового правового інституту чинний Кодекс законів про працю України підлягає заміні новим Трудовим кодексом.

Отже, дія законів на правове регулювання праці поліцейських працівників відштовхується від наявності поділу норм на загальні та спеціальні. Із часом, коли структура законодавства, що регулює застосування праці поліцейських, стане більш стрункою, ієрархічно врівноваженою, питання правового регулювання їхньої роботи буде більш виважене та вдосконалене. Але нині єдиним законом, який містить спеціальні норми щодо цього, є Закон України «Про Національну поліцію» [1]. Лише норми цього Закону на теперішній час підлягають застосуванню як спеціальні.

Наступним джерелом, яким здійснюється правове регулювання роботи працівників поліції, є укази Президента України. Підзаконні акти, як зазначає С.М. Прилипко, – це збірне поняття, що охоплює найрізноманітніші правові приписи (від актів Президента до відомчих актів) [8, с. 69].

Так, серед найбільш вагомих у цій частині можна назвати Указ «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [9]. Відповідно до ч. 1 ст. 71 спеціального Закону, поліцейські за їхньою згодою можуть бути відряджені до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, але зі звільненням із займаної посади з подальшим призначенням на посади відповідно до переліку посад, які можуть бути замінені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджується Президентом України.

Очевидно, що таке «затвердження» відбувається на рівні указу Президента України. Також граничні спеціальні звання співробітників вищого складу поліції за штатними посадами встановлюються Президентом України. Первинні спеціальні звання вищого складу поліції присвоюються Президентом України. Цікаве положення, яке передбачає своєрідний порядок анулювання указів Президента, що на рівні чинних законів не передбачено, втілене в ст. 85 спеціального Закону. Так, указ Президента України про присвоєння спеціального звання поліції, виданий з порушенням вимог, визначених цим Законом, підлягає скасуванню незалежно від часу, що минув із дня його видання, указом Президента України або на підставі рішення суду. Проте здається, що це положення, хоч і прогресивне, водночас порушує принцип стримувань та противаг. Мається на увазі, що суд посягає на сферу, яка є виключним повноваженням Президента.

Зауважимо, що нині всі ці акти перебувають на стадії розроблення і не ухвалені Президентом. Назвемо загальні ознаки, які притаманні цим актам. На думку О.М. Ярошенко, до таких ознак належать: 1) високе місце в правовій системі (після Конституції і законів); 2) широке коло суспільних відносин, що регулюється актами глави держави у зв'язку з масштабністю функцій і повноважень; 3) загальнообов'язковість виконання указів і розпоряджень Президента на всій території держави; 4) одноособовий порядок видання таких актів, що зумовлює їхнє місце у внутрішній побудові системи трудового законодавства, що поєднується з використанням консультативно-дорадчих процедур їх підготовки і попереднього розгляду; 5) відповідність президентських актів Конституції і законам; 6) різноманітність змісту актів внаслідок поєднання загальноноормативних, конкретно-регулюючих та оперативних заходів [8, с. 70].

Отже, можна говорити про особливу роль актів Президента України в системі правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Останні виступають упорядковувальні та системоутворювальні функції, оскільки Президент як гарант Основного закону здатен власними указами змінювати їхні керівні положення.

Що стосується постанов Верховної Ради України, то зауважимо, що вони мають радше організаційний, аніж нормативний характер. У ст. 3 спеціального Закону вони навіть не визначаються серед актів, що є джерелами правового регулювання поліцейської та пов'язаної з нею діяльності. Отже, постанови Верховної ради України в цьому контексті ми не можемо віднести до джерел правового регулювання роботи працівників поліції.

Що стосується підзаконних актів Кабінету Міністрів України, то вони мають сутнісне організаційне значення в правовому регулюванні праці співробітників поліції. Зокрема, велике системоутворююче значення мають такі постанови, як: «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [10], «Про утворення Національної поліції України» [11], «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» № 834 [12] тощо. Зауважимо, що своїми постановами Кабінет Міністрів регулює чисельність працівників і управління поліції, їхню локалізацію й утворення.

М.Н. Ніколаєва пропонує розрізняти основні і залежні нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Структурно-побудовчою ознакою тут виступатиме порядок набуття актом чинності [13, с. 66]. Поруч із постановами Кабінету Міністрів України

накази міністерств, зокрема Міністерства внутрішніх справ, у складі якого функціонує Національна поліція, відіграють одну із системоутворюючих ролей.

Основні відомчі акти сьогодні поділяються на акти, які містять самостійні правові норми, і нормативно-допоміжні акти, головним завданням яких є затвердження інших актів. Виділяється такий критерій, як форма нормативного акта, він найбільш вдалий, оскільки інтегрує в собі всі інші критерії внутрішньої побудови системи відомчих актів трудового законодавства. Місце акта у внутрішній побудові визначається і таким критерієм, як форма нормативного акта [14, с. 8].

Серед прикладів наказів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), що впливають на діяльність Національної поліції, наведемо наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1429 «Про організацію охорони Державною службою охорони при МВС України об'єктів, квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів» [15], наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1433 «Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України» [16]. Зазначимо, що станом на сьогодні нові нормативно-правові акти визначають порядок підбору тренерів для добору кадрів на посади поліцейських, накази МВС про звільнення і прийняття на посаду.

Акти Кабінету Міністрів та окремих міністерств у частині регулювання трудової діяльності працівників поліції на даний час ще не мають суттєвого змістовного наповнення, однак через узгодження законодавства України до новоухваленого акта підлягатимуть новому застосуванню.

Що стосується локальних правових актів, які здебільшого характерні для приватних роботодавців як суб'єктів трудового права, маємо зазначити, що з моменту створення нової поліції минуло ще досить мало часу для розширення локально-правового регулювання. Однак до останнього можна віднести накази керівництва, що віддаються поліцейським, накази про прийняття на роботу, звільнення, накази про зарахування поліцейських курсантами тощо. Маємо констатувати, що таким нормативно-правовим актам не властиві загальні ознаки актів локального правового регулювання.

На думку Л.І. Антонової, до локального правового регулювання, яке завжди є нормативним, належать форми трудового права, створені на підприємстві, в установі, організації: правила внутрішнього трудового розпорядку, колективні договори, посадові інструкції, інші акти, які ухвалюються безпосередньо на підприємствах, в установах, організаціях роботодавцем самостійно, за погодженням з органом професійної спілки, іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом чи самостійно трудовим колективом. В основі такого локального регулювання лежать правила поведінки, вимоги, приписи, заборони, дозволи загального характеру, які є мірилом, якому має відповідати діяльність відповідних суб'єктів [17, с. 10–11].

Оскільки трудова діяльність працівників поліції є суспільно важливою, вони виконують певною мірою і публічні функції, покладається обов'язок дотримуватися чинного законодавства і діяти в спосіб і порядком, передбаченими чинним законодавством. І.М. Каширін вважає, що локальні норми створюються «за уповноваженням держави» [19, с. 6]. З огляду на теоретичні і доктринальні обґрунтування, такими актами можна вважати накази окремих посадових осіб (керівництва).

Отже, локально-правові акти можуть застосовувати в межах трудової діяльності поліції в обмеженому вигляді, відповідно до чинного законодавства, не порушуючи права людини і громадянина, у межах положень ст. 3 спеціального Закону. На підставі вищезазначеного можемо дійти висновку про належність та імперативність правового регулювання трудової діяльності поліції в Україні.

Можемо констатувати, що сучасне правове регулювання трудової діяльності поліції має комплексний, але безсистемний характер, нові акти МВС і Кабінету Міністрів України, укази Президента, призначені для всебічного регулювання окремих питань трудової діяльності поліції, ще не ухвалені. Правові аспекти їх взаємодії мають субсидіарний характер і не взаємоузгоджені. Тому ми пропонуємо передбачити окремою постановою Кабінету Міністрів України інформаційний, субординаційний і координаційні порядки взаємодії центральних органів виконавчої влади та Президента України в частині забезпечення правового регулювання діяльності (зокрема, трудової) поліції.

Отже, система нормативно-правових джерел, що регулюють трудову діяльність працівників поліції, нині охоплює в основному міжнародні джерела та спеціальний Закон, положення якого є недосконалими, однак більш сучасними, ніж норми Закону України «Про міліцію», який вкорінив радянський підхід до забезпечення громадського порядку. Поліція зараз надає послуги населенню, що є більш демократичним підходом порівняно з тенденціями попереднього право-

вого регулювання. Проте питання трудової діяльності працівників поліції має врегулюватися і в новому проекті Трудового кодексу, що стане єдиним кодифікованим актом у межах трудового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон від 2 липня 2015 р. № 580–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № № 40–41. – С. 1970. – Ст. 379.
2. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 грудня 1971 р. № 322–VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.
3. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права : [монографія] / П.Д. Пилипенко. Львів : Видавн. центр Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 1999. – 214 с.
4. Лебедев В.М. Лекции по трудовому праву. – Вып. 2. / В.М. Лебедев. – Томск, 2001 – 45 с.
5. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда : [учебник] / И.Я. Киселев, А.М. Лушников ; под ред. М.В. Лушниковой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Эксмо, 2008. – 608 с.
6. Жолнович О.І. Система трудового права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О.І. Жолнович ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2008. – 16 с.
7. Крылов К.Д. К новому типу трудового законодательства / К.Д. Крылов // Человек и труд. – 2002. – № 7. – С. 34–38.
8. Прилипко С.М. Трудове право України : [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Харків : ФОП Н.М. Вапнярчук, 2008. – 663 с.
9. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента від 21 липня 1994 р. № 396/94 // Голос України. – 1994. – № 138.
10. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 730 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – С. 349. – Ст. 2526. – Код акта 78660/201.
11. Про утворення Національної поліції України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 641 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 72. – С. 61. – Ст. 2363. – Код акта 78422/2015.
12. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>.
13. Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. – М.: Юрид. лит., 1975. – 187 с.
14. Касьянов В.М. Правовые акты отраслевых органов государственного управления союзной республики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.М. Касьянов ; Киевский гос. ун-т. – К., 1973. – 19 с.
15. Про організацію охорони Державною службою охорони при МВС України об'єктів, квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів : наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1429 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 2. – С. 665. – Ст. 2054. – Код акта 29612/2004.
16. Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України : наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1433 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – С. 128. – Ст. 1520. – Код акта 29018/2004.
17. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование) / Л.И. Антонов. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1985. – 117 с.
18. Конституція України : Основний закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Каширин И.Н. Роль локальных правовых актов в совершенствовании организации труда на промышленном предприятии : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / И.Н. Каширин ; Воронежский гос. ун-т Ленинского комсомола. – Воронеж, 1970. – 20 с.