

УДК 342.951:351.84

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.28>

Розумяк Р.В.

*начальник управління стратегічних розслідувань в Донецькій області
Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРАВА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НА ВІДПОЧИНОК

Постановка проблеми. Право на відпочинок є основоположною правовою нормою у сфері забезпечення соціальних прав працівників, закріпленою в статті 45 Конституції України, відповідно до якої це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час [1]. Не зважаючи на те, що деталізація цього конституційного положення, в контексті адміністративно-правового регулювання службово-трудої діяльності поліцейських, визначена у статті 91 Закону України «Про Національну поліцію», й дотепер серед представників наукової спільноти та практиків тривають суперечливі дискусії щодо правової природи та змістовного наповнення реалізації права поліцейських на відпочинок. Таким чином, актуальним та своєчасним завданням науки адміністративного права вважаємо проведення наукового дослідження щодо з'ясування адміністративно-правової природи права поліцейських на відпочинок.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правові напрацювання вчених щодо наукового осмислення правової природи трудових прав працівників поліції виступили предметом наукових досліджень в роботах А.В. Андрушка, С. Бортника, О.М. Дуюнової, В.В. Єрьоменка, М.І. Іншина, В.Л. Костюка, Б. Корольчука, В.П. Мельника, П.Д. Пилипенка. Разом з тим, й дотепер молоді дослідженнями залишається вищеокреслені питання в контексті адміністративно-право-

вої науки, чим і обумовлено значення цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі чинного адміністративного законодавства у сфері реалізації службово-трудої відносин працівників поліції та наукових публікацій з вищевказаної тематики, з'ясувати адміністративно-правову природу права поліцейських на відпочинок.

Виклад основного матеріалу. Аналіз Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє констатувати, що тривалість службового часу працівників поліції у погодинному еквіваленті взагалі не визначена. Частина 3 статті 91 коментованого закону під час визначення граничної тривалості робочого часу вказує лише на встановлення для поліцейських п'ятиденного робочого тижня з двома вихідними днями, а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які готують поліцейських, - шестиденного робочого тижня з одним вихідним днем [2]. Підкреслимо, що наслідком такої законодавчої прогалини слугує правова неврегульованість, в частині визначення тривалості часу відпочинку поліцейських. Інакше кажучи, стикаючись із управлінським свавіллям з боку керівників, поліцейські не можуть довести факт понад мірної роботи протягом робочого дня, оскільки погодинна його тривалість залишається неврегульованою.

Відтак, численні положення Закону України «Про Національну поліцію», запозичені з КЗпП, дозволяють зробити певні висно-

вки про посилення ролі трудового права у регламентації службово-трудової діяльності поліцейських. Чи є зазначений факт свідченням того, що на теперішній час відбулась остаточна «цивілізація» поліцейських службово-трудових відносин? Думається, що в даному випадку йдеться, передовсім, про зміну характеру та напрямків впливу трудового права на врегулювання трудових відносин в Національній поліції.

«Поліцейський, - твердить Б. Корольчук, - як громадянин, наділений правом реалізації права на працю за загальними правилами, визначеними трудовим законодавством України, у цьому контексті це об'єктивний трудовий статус. Водночас при реалізації цього права у правоохоронних органах на відповідних посадах у конкретного роботодавця, перебуваючи у службово-трудовах правовідносинах, поліцейський має володіти спеціальною правосуб'єктністю, яка буде індивідуалізованою залежно від: а) посади, котру обіймає поліцейський; б) умов праці; в) від підрозділу органів Національної поліції, де проходить службу поліцейський» [3, с. 240].

Застосування в системі поліцейських службово-трудовах відносин засадничих положень правового регулювання праці не протирічить сутності поліцейської служби як професійної службової діяльності. Більше того, правовідносини між працівниками поліції в процесі проходження служби за своєю природою є різновидом трудових відносин, застосування яких здійснюється колективом державного органу в інтересах держави. Відтак, закріплені на конституційному та міжнародному рівні загальні соціально-трудова права людини мають визнаватися, дотримуватися та захищатися також під час проходження поліцейської служби.

З іншого боку, в законодавстві про поліцейську службу використовуються особливі правові форми й засоби реалізації вищевказаних прав і свобод. Зокрема, маючи на меті реалізацію права на працю, трудове право використовує інститут трудового договору, у

той час як поліцейські службово-трудова відносини використовують правову категорію – контракт для проходження служби в поліції. Попри те, що спільною рисою обох правових категорій виступає їхня належність до підстав виникнення службово-трудовах відносин, вони наділені й суттєвими юридичними відмінностями.

Слід зазначити, що поняттю «підстави виникнення трудових правовідносин» надавалися наукові визначення. Наприклад, Срьоменко В.В. визначає їх як «передбачені нормами права правомірні, узгоджені, усвідомлені дії роботодавця й особи, яка влаштовується на роботу (а іноді і їх законних представників), що виражають їх волевиявлення і спрямовані на встановлення конкретних трудових правовідносин» [4, с. 8]. Досліджуючи заявлені питання в аспекті державної служби, Андрушко А.В. визнає підставами виникнення трудових правовідносин передбачені нормами трудового права та законодавства про державну службу юридичні факти, що безпосередньо зумовлюють виникнення правовідносин: акт призначення, акт виборів та трудовий договір [5, с. 9].

Науковці здебільшого вказують на відмінності між трудовим договором та контрактом. Зокрема, С. Бортник звертає увагу, що трудові відносини, які виникають на підставі контракту, мають виключно строковий характер, що унеможливує його трансформацію у безстроковий трудовий договір. Науковець вказує на таку важливу ознаку контракту, як індивідуалізація трудових правовідносин. Сторони самостійно мають визначати його зміст у тому числі щодо строку чинності, а тому жодний інший суб'єкт не повинен мати права встановлювати мінімальну чи максимальну його тривалість. На переконання вченого, контракт має бути строковим, оскільки це створює певну впорядкованість відносин сторін та унеможливить зміну його умов в односторонньому порядку [6, с. 122].

Як указує О. М. Дуюнова, найважливішою відмінністю контракту від традиційного тру-

дового договору є співвідношення нормативного та договірної регулювання трудових відносин. Фахівець зазначає, що у трудовому договорі умови праці та матеріального забезпечення працівника більшою мірою встановлюються правовими нормами (законами, підзаконними нормативними актами, локальними правилами) та, звичайно, лише декілька умов встановлюються самими сторонами – трудова функція, місце та початок роботи, у деяких випадках – оплата праці. У разі укладення контракту домінує договірне регулювання істотних та інших умов праці, а також умов, що стосуються соціально-побутової сфери [7, с. 72].

Однак, виходячи із змісту статті 58 Закону України «Про Національну поліцію», основною підставою початку службово-трудо-вих відносин в поліції вважається наказ про призначення на посаду поліцейського, що, на нашу думку, значно звужує трудові права особи, яка призначається на службу в поліцію, оскільки позбавляє останнього на ознайомлення із специфікою умов проходження служби в поліції. Однак, не зважаючи на те, що пункт 6 частини 1 статті 24 КЗпП, фактично зобов'язує роботодавця при прийомі на роботу укладати трудовий договір із фізичною особою, зазначений інститут трудового права використовується під час реалізації службово-трудо-вих відносин в органах Національної поліції виключно у формі контракту та тільки стосовно окремої категорії працівників, перелік яких визначено статтею 63 Закону України «Про Національну поліцію».

Крім того, у літературі з адміністративного права свого часу була висловлена думка, згідно з якою трудові правовідносини усіх державних службовців виникають не з трудового договору, а з одностороннього адміністративного акту - наказу чи розпорядження адміністрації про прийом на роботу [8, с. 56].

Тож, у науковому середовищі на теперішній час сформовано єдину концепцію, відповідно до якої вченими та фахівцями у сфері правозастосування визнаються три відносно

самостійні підстави виникнення трудових відносин, а саме: а) укладення трудового договору (контракту); б) проходження конкурсу (акт конкурсу); в) призначення на посаду (акт призначення).

Аналогічної позиції притримуються й автори проекту Трудового кодексу України (№1658) В.Б. Гройсман, Л.Л. Денісова, М.М. Папієв: частина 2 статті 31 «Виникнення трудових відносин» визначає підставою виникнення трудових відносин трудовий договір. У випадках, передбачених законодавством, статутними документами або нормативними актами роботодавця, колективним договором, трудовий договір укладається на підставі: призначення на посаду; обрання на посаду; результатів конкурсу; рішення суду [9]. Саме такі вищевказані підстави призначення працівника поліції на посаду в тій чи іншій інтерпретації використовуються в Законі України «Про Національну поліцію».

Таким чином, значення нормативно-правового забезпечення як засобу захисту права поліцейських на відпочинок, зумовлено: по-перше, проголошенням його на конституційному та законодавчому рівні, зокрема, у статті 45 Конституції України, главі 5 Кодексу законів про працю та статті 91 Закону України «Про Національну поліцію»; по-друге, особливою значимістю права на відпочинок в службово-трудо-вих відносинах працівників поліції як основоположного права поліцейського; по-третє, законодавчим закріпленням механізму реалізації права на відпочинок та системи гарантій його здійснення.

Разом з тим, засоби адміністративно-правового захисту, будучи ключовим, але не єдиним елементом, разом із суб'єктами адміністративно-правового захисту та правовими гарантіями його забезпечення, утворюють єдину систему адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок.

Таким чином, у загальному вигляді систему адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок можна представити у вигляді трикомпонентної моделі, яка

включає 1) суб'єктів адміністративно-правового захисту; 2) засоби адміністративно-правового захисту; 3) юридичні гарантії адміністративно-правового захисту.

Характеризуючи сукупність суб'єктів адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок, треба виходити з того, що однією з особливостей адміністративно-правових відносин виступає обов'язкова участь у таких правовідносинах органів державної виконавчої влади. Зазначене твердження в однаковій мірі розповсюджується й на адміністративно-правові відносини, що виникають у зв'язку з захистом права поліцейських на відпочинок. Покладання обов'язків щодо захисту прав громадян на державні органи обумовлює необхідність розподілу зазначеного завдання всередині системи органів державної влади. З цією метою останні, шляхом відображення в нормативно-правових актах, наділяються компетенцією, що передбачає участь у процесі захисту трудових прав поліцейських.

Захист права на відпочинок працівників поліції має місце у процесі реалізації правових норм, що регулюють трудові відносини, суб'єктами, наділеними відповідними повноваженнями (уповноваженими суб'єктами), наприклад, діяльністю державних наглядових органів, судових органів, діяльністю профспілкових організацій, а також самими поліцейськими та роботодавцями.

Відповідно до частини 1 статті 259 КЗпП, державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами - підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальні органи у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [10].

Частина 4 статті 259 КЗпП відносить до суб'єктів здійснення громадського контролю

за додержанням законодавства про працю професійні спілки та їх об'єднання [10].

Крім того, наділення громадян державними гарантіями щодо забезпечення права на працю (стаття 5-1 КЗпП), обумовлює право робітника (службовця) самостійно звернутися за захистом порушених трудових прав.

Як бачимо, захист права поліцейських на відпочинок мають право здійснювати різні за своїм правовим статусом органи, до числа яких, поряд із державними органами, відносяться як громадські об'єднання, так і фізичні особи – учасники службово-трудова відносин.

Тому, для більш якісного з'ясування системи суб'єктів адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок, слід здійснити їх характеристику в контексті більш широкого родового поняття, в ролі якого виступають суб'єкти трудового права.

Українські науковці при визначенні поняття «суб'єкти трудового права» надають наступні визначення: «Суб'єктами трудового права – це учасники трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, які на підставі трудового законодавства мають трудові права та обов'язки» [11, с. 61]. «Суб'єкти трудового права – це учасники індивідуальних, трудових та інших відносин, що є предметом трудового права, і які на підставі чинного законодавства наділяються суб'єктивними правами та відповідними обов'язками» [12, с.40].

Традиційно, в ролі суб'єкта будь-якої галузі права розуміють громадянина чи організацію, які виступають учасниками правовідносин, наділеними суб'єктивними правами та обов'язками. Разом з тим, варто підкреслити, що поняття «громадянин», передовсім, характеризує наявність правового зв'язку між фізичною особою і державою, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [13], а тому більш властиве для публічно-правових відносин, які виступають предметом конституційного та адміністративного права, ніж трудового, наділеного також і приватно-правовими рисами. Відтак, використання в Кодексі законів про працю дефініції «гро-

мадянин», на нашу думку не є виправданим, оскільки надто звужує трудо-правовий статус фізичних осіб – учасників трудових відносин.

Наприклад, назва статті 2 КЗпП «Основні трудові права працівників» не відповідає змісту її частини першої, в якій законодавець фактично визначає поняття трудових прав тільки окремої категорії працівників – громадян України, на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи тощо [10]. Однак, слід враховувати той факт, що в якості суб'єктів трудового права також можуть виступати іноземні громадяни й особи без громадянства – апатриди. Варто пригадати, що Конвенція ООН 1954 року «Про статус апатридів», серед іншого, врегульовує питання щодо надання апатридам, які законно перебувають на території договірних держав, трудових прав, аналогічних тим, якими забезпечені громадяни країни, а саме:

а) винагороди за працю, включаючи допомогу на сім'ю, якщо така допомога є частиною винагороди за працю, тривалості робочого дня, понаднормової роботи, оплачуваних відпусток, обмеження роботи вдома, мінімального віку осіб, що працюють за наймом, навчання і професійної підготовки, праці жінок і підлітків та користування перевагами колективних договорів настільки, наскільки ці питання регулюються законами чи іншими нормативними актами або контролюються адміністративними органами влади;

б) соціального забезпечення (законоположень, що стосуються зайнятості, нещасних випадків на роботі, професійних захворювань, материнства, хвороб, інвалідності, ста-

рості, смерті, безробіття, сімейних обов'язків та інших випадків, які відповідно до внутрішніх законів чи інших нормативних актів належать до сфери дії системи соціального забезпечення) [14].

Висновки. Таким чином, посилання в Кодексі законів про працю на громадян, як на суб'єктів трудового права дещо звужує категорію учасників трудових відносин – не юридичних осіб. Саме тому, юридично грамотними та науково обґрунтованими виглядають наукові позиції тих авторів, які до числа суб'єктів трудового права відносять як фізичних, так і юридичних осіб. Наприклад, подібні підходи в теорії трудового права застосовують професори М. І. Іншин та В. І. Щербина, які до числа суб'єктів трудового права відносять фізичних осіб чи організації, які відповідно до закону наділені здатністю мати та здійснювати безпосередньо або через представника суб'єктивні права та нести юридичні обов'язки [15, с. 93].

У цьому контексті слід враховувати ту обставину, що національна система трудового права врегульовує дві основні групи суспільних відносин: власно, трудові відносини та тісно пов'язані з ними, суміжні правовідносини, до числа яких відносяться: а) організаційно-управлінські; б) відносини у сфері працевлаштування; в) у сфері організації професійного навчання; г) щодо здійснення нагляду та контролю за охороною праці та дотриманням трудового законодавства.

Перспективи подальших розвідок полягають у теоретико-правовому визначенні та подальшій класифікації системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення права працівників Національної поліції на відпочинок.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
3. Корольчук Б. Характеристика трудової правосуб'єктності поліцейського та її елементи. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 3 (31). С. 239-243.

4. Єрмоєнко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин: автореф. дис. канд. юрид. наук. Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого Харків: 1998. 18 с.
5. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук. Київ, 2002. 18 с.
6. Бортник С. Договірне регулювання права на працю поліцейських. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 120-124.
7. Дуюнова О. М. Угоди про працю за трудовим законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2004. 194 с.
8. Єрмоєнко В.В. Підстави виникнення індивідуальних службових (трудових) правовідносин у поліцейських. *Право та інновації*. 2019. № 3 (27). С. 55-61.
9. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 № 1658. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n53>.
11. Трудове право України : підручник / К. Ю. Мельник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.
12. Пилипенко, П.Д. Трудове право України. Київ : Видавничий Дім «ІнЮре», 2006. 208 с.
13. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 13. Ст. 65.
14. Конвенція про статус апатридів від 28.09.1954. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text.
15. Трудове право України [текст] підручник / За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 472 с.

Анотація

У статті розкрито питання щодо визначення адміністративно-правової природи права поліцейських на відпочинок. Доведено, що посилання в Кодексі законів про працю на громадян, як на суб'єктів трудового права звужує категорію учасників трудових відносин – не юридичних осіб. Констатовано, що національною системою трудового права врегульовано дві групи правовідносин, до числа яких віднесено трудові та тісно пов'язані з ними суміжні адміністративні правовідносини. Розкрито систему суміжних адміністративних правовідносин, до якої включено: а) організаційно-управлінські; б) відносини у сфері працевлаштування; в) у сфері організації професійного навчання; г) щодо здійснення нагляду та контролю за охороною праці та дотриманням трудового законодавства. Сформовано єдину концепцію, відповідно до якої визначено три самостійні правові підстави виникнення трудових відносин, а саме: а) укладення трудового договору (контракту); б) проходження конкурсу (акт конкурсу); в) призначення на посаду (акт призначення). Визначено систему адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок у вигляді трикомпонентної моделі, яка включає 1) суб'єктів адміністративно-правового захисту; 2) засоби адміністративно-правового захисту; 3) юридичні гарантії адміністративно-правового захисту. Доведено, що захист права на відпочинок працівників поліції має місце у процесі реалізації правових норм, що регулюють трудові відносини, суб'єктами, наділеними відповідними повноваженнями (уповноваженими суб'єктами). Охарактеризовано систему суб'єктів адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок, в контексті більш широкого родового поняття, в ролі якого виступають суб'єкти трудового права. Констатовано, що використання в Кодексі законів про працю дефініції «громадянин» не є виправданим, оскільки надто звужує трудо-правовий статус фізичних осіб – учасників трудових відносин.

Ключові слова: право на відпочинок, адміністративно-правова природа, службово-трудова відносини, суб'єкт адміністративних правовідносин, Національна поліція, правоохоронні органи.

Rozumiak R.V. To the question of determining the administrative and legal nature of the right of police officers to rest

The article discusses the issue of determining the administrative and legal nature of the right of police officers to rest. It has been proven that the reference in the Code of Labor Laws to citizens as subjects of labor law narrows the category of participants in labor relations - not legal entities. It was established that the national system of labor law regulates two groups of legal relations, which include labor and closely related administrative legal relations. The system of related administrative legal relations is disclosed, which includes: a) organizational and managerial; b) employment relations; c) in the field of professional training organization; d) regarding supervision and control of labor protection and compliance with labor legislation. A single concept has been formed, according to which three independent legal grounds for the emergence of labor relations are defined, namely: a) conclusion of an employment contract (contract); b) completion of the competition (competition act); c) appointment to a position (act of appointment). The system of administrative-legal protection of the right of police officers to rest has been determined in the form of a three-component model, which includes 1) subjects of administrative-legal protection; 2) means of administrative and legal protection; 3) legal guarantees of administrative and legal protection. It has been proven that the protection of the right to rest of police officers takes place in the process of implementation of legal norms regulating labor relations by subjects endowed with relevant powers (authorized subjects). The system of subjects of administrative and legal protection of the right of police officers to rest is characterized, in the context of a broader generic concept, in the role of subjects of labor law. It was established that the use of the definition "citizen" in the Code of Labor Laws is not justified, as it too narrows the labor legal status of natural persons who are participants in labor relations.

Key words: right to rest, administrative-legal nature, service-labor relations, subject of administrative legal relations, National Police, law enforcement agencies.