

СПЕЦИФІКА СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НИМИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

SPECIFICITY OF THE CORRELATION OF THE NORMS OF ADMINISTRATIVE AND LABOR LAW IN THE CONTEXT OF LEGAL REGULATION OF THEIR PASSAGE OF SERVICE AT THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Бортник С.М.,
кандидат юридичних наук,
декан факультету № 2

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України розглянуто специфіку співвідношення норм адміністративного та трудового права в контексті правового регулювання ними проходження служби в Національній поліції України. Доведено, що норми трудового й адміністративного права співвідносяться й у цілому створюють систему нормативно-правового регулювання реалізації поліцейськими права на працю.

Ключові слова: співвідношення, норми права, адміністративне право, трудове право, правове регулювання, проходження служби, Національна поліція України.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины рассмотрена специфика соотношения норм административного и трудового права в контексте правового регулирования прохождения службы в Национальной полиции Украины. Доказано, что нормы трудового и административного права соотносятся и в целом создают систему нормативно-правового регулирования реализации права на труд полицейскими.

Ключевые слова: соотношение, нормы права, административное право, трудовое право, правовое регулирование, прохождение службы, Национальная полиция Украины.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the specificity of the correlation of the norms of administrative and labor law in the context of legal regulation of their service in the National Police of Ukraine is considered. It is proved that the norms of labor and administrative law correlate and in general create a system of legal regulation of the realization of the right to work by the police.

Key words: relations, norms of law, administrative law, labor law, legal regulation, service, National Police of Ukraine.

Постановка проблеми. Правовідносини, що виникають під час проходження служби в органах поліції, є складними та багатоаспектними за своєю сутністю, що також пояснюється тим, що вони регулюються не лише нормами трудового й адміністративного права. Так, норми трудового права встановлюють загальні правові засади служби в цих органах, а норми адміністративного права уточнюють окремі аспекти, пов'язані з проходженням такої служби. Тому тут може йтися про особливості відбору на службу, регулювання окремих етапів її проходження, просування по службі, звільнення працівників та ін. Специфічність правового регулювання проходження служби в Національній поліції може бути виявлена шляхом аналізу положень законодавства із цього приводу. Так, відповідно до ст. 3 (правова основа діяльності поліції) Закону України «Про Національну поліцію» у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [1]. У ст. 5 Закону України «Про державну службу» вказано, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. При цьому встановлено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом [2]. Із цього слідує, що сам законодавець допускає врегулюван-

ня відносин із приводу проходження служби в Національній поліції не лише нормами адміністративного права, а й нормами трудового права.

Стан дослідження. Окремі питання проходження служби в органах Національної поліції України розглядали в наукових працях Є.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, С.В. Венедіктов, С.В. Вишневецька, В.М. Іванов, П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак, Л.М. Бостан, С.С. Корлюк, М.С. Філянін та багато інших. Однак єдиного комплексного дослідження специфіки співвідношення норм адміністративного та трудового права в контексті правового регулювання ними проходження служби в Національній поліції України так і не було проведено.

Мета статті – визначити специфіку співвідношення норм адміністративного та трудового права в контексті правового регулювання ними проходження служби в Національній поліції України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи виклад основного матеріалу, слід відмітити, що відповідно до п. п. 3–4 ст. 6 проекту Трудового кодексу України від 22 квітня 2013 р. № 2902 відносини, пов'язані з проходженням служби в органах внутрішніх справ, податкової міліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, пожежній охороні, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, регулюються трудовим законодавством, якщо інше не передбачено спеціальними законами. При цьому законами України можуть встановлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, дипломатичні працівники та інші) [3]. У такому разі наведений законопроект, так само, як і чинне законодавство, передбачає можливість застосування до відносин із приводу проходження служби в Національній поліції як норм трудового, так і норм адміністративного права. Так, у Кодексі законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (далі – КЗпП України) встановлено, що він регу-

лює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва й піднесенню на цій основі матеріального й культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни й поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України й інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього. При цьому законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності й галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором із фізичними особами [4].

Аналіз проекту Трудового кодексу України від 27 грудня 2014 р. № 1658 (текст законопроекту до другого читання від 24 липня 2017 р.) указує на те, що його положення із цього приводу є суперечливими. Так, у ч. 1 ст. 5 наведеного законопроекту вказано, що особливості регулювання відносин, пов'язаних із проходженням служби, визначаються спеціальними законами [5], що унеможлиблює їх регулювання нормами трудового права. Проте вже в ч. 2 зазначеної норми вказано, що законами України можуть установлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, дипломатичні працівники й інші) [5]. Отже, в межах однієї норми встановлено як заборону (визначається спеціальними законами), так і дозвіл (можуть установлюватися особливості застосування трудового законодавства) на регулювання нормами трудового права відносин із приводу проходження державної служби, зокрема й у Національній поліції України. В останньому випадку прямо вказано категорію суб'єктів, до яких можуть застосовуватися норми трудового права (державні службовці), а тому вважаємо, що ч. 1 ст. 5 проекту Трудового кодексу України від 24 липня 2017 р. № 1658 повинна бути виключена.

Окрім цього, слід навести й позиції науковців із цього приводу. Так, розглядаючи службу в органах внутрішніх справ як приклад об'єктивної диференціації норм трудового права, К.Ю. Мельник вважає, що за своєю сутністю служба в органах внутрішніх справ є різновидом найманої праці, а тому прийняття навіть спеціальних нормативно-правових актів про проходження служби службовцями цих органів не означає, що їхня праця не регулюється трудовим правом, просто через специфічність їхньої праці спеціальні норми встановлюють певні особливості її регулювання та належать до сфери дії трудового права, підкреслюючи його диференціацію. Відмінності в правовому регулюванні трудових відносин осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ слід відносити до об'єктивної диференціації. Так, з огляду на характер і умови праці в органах внутрішніх справ до службовців цих органів ставляться спеціальні вимоги щодо їх правосуб'єктності (наявність громадянства України, певного освітнього рівня, відсутність судимості тощо), трудової дисципліни (розширений перелік дисциплінарних стягнень), установлюються відмінності в правовому регулюванні часу відпочинку, звільнення зі служби тощо [6, с. 171]. З аналізу позиції Є.Ж. Жанабілова випливає, що за своєю галузевою приналежністю норми, які регулюють службово-трудова відносини осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ, на перший погляд, начебто належать до норм адміністративного права. Але їх аналіз свідчить, що вони неоднорідні за своєю юридичною природою. Ця неоднорідність зумовлюється в основному комплексністю правового регулювання службово-трудова відносин в органах МВС, адже на формування змісту цих правовідносин впливають норми трудового законодавства [7, с. 173].

Варто зазначити, що повноцінне розуміння специфіки співвідношення норм адміністративного та трудового права в контексті правового регулювання ними проходження служби в Національній поліції передбачає встановлення їх

сутності й особливостей. Загальновідомо, що норма права є найпростішим, односистемним правовим утворенням у складі системи права. При цьому, як цілком слушно зауважує Л.В. Могилевський, під час дослідження системи трудового права України, пропри те, що норма права являє собою досить просту систему, на відміну від інституту чи права в цілому, вона має логічно завершений і цілісний характер, в якому проявляються всі основні властивості права як такого [8, с. 139]. Вдалою видається й позиція Є.Ю. Подорожнього, який, аналізуючи особливості юридичної відповідальності в трудовому праві України, сутність норми права визначає як офіційно затвержене, формалізоване (стандартизоване) правило суспільної поведінки, яке з погляду держави є найбільш доцільним і корисним у наявних умовах суспільного розвитку, у зв'язку з чим воно (правило) всебічно забезпечується останньою (державою) із використанням примусу (в разі необхідності) [9, с. 131]. З аналізу наведених позицій випливає, що правове регулювання відповідної державної інституції здійснюється не за допомогою галузі права, а за допомогою норми права як первісного правового регулятора, що визначає правила поведінки в окремо взятій сфері суспільних відносин, тобто відповідна сфера суспільних відносин не може бути врегульована виключно однією галуззю права, оскільки має місце співвідношення норм різних галузей права. Такі окремо взяті норми в сукупності утворюють правові інститути галузі права.

Так, у будь-якій державі виникає й існує велика кількість норм права, які вчені класифікують і за таким критерієм, як предмет правового регулювання (галузь права) [10, с. 400]. Саме за цим критерієм і виокремлюють норми трудового й адміністративного права. Останнім притаманні ознаки норми права в її загальному розумінні. Проте вони мають і свої особливості, розуміння сутності яких має значення задля встановлення їх співвідношення у здійсненні правового регулювання проходження служби в Національній поліції. Так, норма трудового права моделює не лише правила поведінки, але й стан суспільно-трудова відносин, їх особливості, об'єктний і суб'єктний склад. У цьому разі вона несе інформацію про ознаки трудових і правових явищ і понять, межі, методи, принципи правового регулювання, про правомірне та протиправне, про правове й неправове. Закріплені в нормативно-правовому акті юридичні норми як моделі суспільно-трудова відносин створюють цілісну картину соціально-трудова дійсності, опосередкованої трудовим правом. Завдяки інформації й особливому характеру моделювання суспільно-трудова відносин норма трудового права набуває здатності регулювати останні. Відображаючи суспільно-трудова відносини, норма трудового права тим самим наповнюється змістом, отримує специфічну форму його вираження [11, с. 97]. Також правильно видається позиція стосовно того, що норма трудового права – це загальнообов'язкове, формалізоване, прийняте в централізованому чи локальному порядку правило поведінки у сфері трудових і тісно пов'язаних із ними відносин, що наділяє їх учасників відповідними суб'єктивними правами (юридичними можливостями) та обов'язками, належне виконання яких гарантується силою державного впливу аж до прямого примусу [9, с. 154]. Зазначені позиції є підтвердженням наведеного вище висновку стосовно того, що норми трудового права повинні виступати первинним регулятором суспільних відносин із приводу служби в Національній поліції України.

Говорячи про норми адміністративного права, слід відмітити, що традиційно їх розглядають як установлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади й управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови ре-

алізації цими учасниками своїх прав і виконання покладених на них обов'язків [12, с. 110–111]. Серед особливостей норм адміністративного права називають такі: у них закріплюються відносини з керування, державного контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційної діяльності; метод впливу норм на суспільні відносини має переважно імперативний характер; виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; системність норм адміністративного права [13, с. 15]. З аналізу випливає, що відносини з приводу проходження служби в Національній поліції регулюються нормами адміністративного права, оскільки вони мають імперативний характер; виникають із приводу діяльності органу виконавчої влади; основним їх учасником є суб'єкт владних повноважень.

Таким чином, на службі в Національній поліції правовий статус особи, окрім норм трудового права, починає регулюватися нормами адміністративного права. У такому разі співвідношення норм трудового й адміністративного права може розглядатися в аспекті загального та спеціального правового статусу особи. Як зазначають із цього приводу, загальний правовий статус особи є однаковим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану. Такий статус передбачає рівність прав і обов'язків громадян, рівність їх перед законом; є базовим для всіх інших; є основою для придбання конкретних суб'єктивних прав, покладення обов'язків та несення відповідальності. Спеціальний правовий статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи відокремлений за певними юридично значимими засадами (родом діяльності, віком тощо), такий представник наділений відповідно до законів та інших нормативно-правових актів спеціальними й додатковими правами й обов'язками. Він зумовлений особливостями стану особи та потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, інвалід, посадова особа тощо). Такий статус є загальним для певного кола осіб. Спеціальний правовий статус доповнює чи обмежує загальний правовий статус, тобто корегує його [10, с. 555]. Саме з урахуванням наведених вище положень і слід розглядати особливості співвідношення норм трудового й адміністративного права в правовому регулюванні проходження служби в Національній поліції.

Слід зазначити, що співвідношення норм трудового й адміністративного права в правовому регулюванні проходження служби в Національній поліції України потрібно розглядати з урахуванням стадійності цього процесу. У такому разі йдеться про те, що проходження служби в Національній поліції складається з кількох етапів або стадій. Чинне національне законодавство не наводить переліку стадій проходження служби в Національній поліції України, хоча й називає окремі з них. Так, розділ VII Закону України «Про Національну поліцію» має назву «Загальні засади проходження служби в поліції» та містить такі положення: правове регулювання служби в поліції; обмеження, пов'язані зі службою в поліції; гарантії професійної діяльності поліцейських; перебування поліцейських у розпорядженні; відсторонення поліцейського від виконан-

ня службових обов'язків (посади); звільнення зі служби в поліції тощо. При цьому розділ V вищевказаного нормативно-правового акта має назву «Добір на посаду поліцейського», із чого можна зробити висновок, що законодавець не розглядає зазначений добір як окремий етап (стадію) проходження служби в Національній поліції. Однак його положення регулюють такі важливі аспекти проходження служби, як призначення на посаду поліцейських; вимоги до кандидатів на службу в поліції; атестування поліцейських тощо [1]. Із цього можна зробити висновок, що під час здійснення добору на посаду поліцейського правовий статус особи починає регламентуватися нормами спеціального законодавства. Тому, на нашу думку, добір на посаду поліцейського слід розглядати як окрему стадію проходження служби в Національній поліції.

Неоднозначні позиції з наведеного питання трапляються й на сторінках фахової літератури. Так, проаналізувавши погляди на сутність і структурні елементи проходження державної служби, С.І. Мандрик робить висновок стосовно того, що, по-перше, науковці пропонують різну кількість елементів проходження служби (від трьох до п'ятнадцяти); по-друге, одні вчені початковим етапом проходження служби вважають професійний відбір (підбір), які є частиною профорієнтаційної роботи, інші – призначення на посаду; по-третє, наявне широке та вузьке розуміння проходження служби, де вузьке розуміння проходження служби полягає в його стадійності (прийняття на службу, ротація, звільнення), а широке включає й інші елементи, які пов'язані з проходженням служби [14, с. 61]. Окрім цього, на думку О.С. Савельєва, стадіями проходження служби в органах внутрішніх справ є такі: 1) зарахування на службу; 2) власне проходження служби; 3) припинення служби. Процедурами або окремими обов'язковими елементами (етапами) другої стадії проходження служби в органах внутрішніх справ є такі: проходження навчання; присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань; призначення на посади, переміщення й просування по службі; підвищення кваліфікації та перепідготовка; атестація особового складу органів внутрішніх справ [15, с. 25]. Наведені позиції, а також аналіз чинного національного законодавства в досліджуваній сфері суспільних відносин дозволяють зробити висновок щодо віднесення професійного відбору (підбору, добору) на службу в Національну поліцію України до стадій проходження такої служби.

Висновок. Таким чином, вступаючи на службу в Національну поліцію України, набуваючи правового статусу поліцейського, особа реалізує свої трудові права. Зважаючи на специфіку трудової діяльності поліцейського, до його правового статусу застосовуються спеціальні вимоги, додаткові обмеження та гарантії його професійної діяльності. У такому разі його загальний правовий статус як працівника, що регламентується нормами трудового права, починає регламентуватися нормами адміністративного права. Зазначене свідчить про те, що наведені правові норми співвідносяться й у цілому створюють систему нормативно-правового регулювання реалізації права на працю поліцейськими. Таке співвідношення має місце на всіх стадіях проходження служби в Національній поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. Ст. 2075.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Трудовий кодекс України: проект Закону України від 22 квітня 2013 р. № 2902. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46746&pf35401=259514>.
4. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
5. Трудовий кодекс України: проект Закону України від 27 грудня 2014 р. № 1658. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=431270>.
6. Мельник К.Ю. Служба в органах внутрішніх справ як приклад об'єктивної диференціації норм трудового права. Право і безпека. 2011. № 4(41). С. 168–172.
7. Жанабиллов Е.Ж. Правовое регулирование труда лиц рядового и начальствующего состава органов МВД. Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1975. С. 171–176.

8. Могілевський Л.В. Система трудового права України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05. Х., 2016. 409 с.
9. Подорожній Є.Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05. Х., 2016. 426 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
11. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2004. 175 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т.: підручник / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
13. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
14. Мандрик С.І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 207 с.
15. Савельєв О.С. Адміністративно-правові засади атестації працівників органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2008. 199 с.