

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

БОРТНИК С.М.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІДЗАКОННИМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України надається характеристика роботи поліцейських як особливого виду трудової діяльності в Україні. Визначається проблематика регулювання трудових прав співробітників правоохоронного органу підзаконними нормативними актами. Аналізується відповідність підзаконної системи нормам чинного законодавства.

Ключові слова: Національна поліція, трудові права, підзаконні нормативні акти.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины дается характеристика работы полицейских как особого вида трудовой деятельности в Украине. Определяется проблематика регулирования трудовых прав сотрудников правоохранительных органов подзаконными нормативными актами. Анализируется соответствие подзаконной системы нормам действующего законодательства.

Ключевые слова: Национальная полиция, трудовые права, подзаконные нормативные акты.

In the article based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine the characteristics of the work of the police as a special type of labor activity in Ukraine are given. The problems of regulation of labor rights of law enforcement officers by subordinate normative acts are determined. The compliance of the by-law system with the norms of the current legislation is analyzed.

Key words: National police, labor law, subordinate regulations.

Вступ. Починаючи з 2015 року на території України діє суцільно новий правоохоронний орган, а саме Національна поліція України (далі – НПУ). Створенню цього відомства передувала ціла низка реформаційних процесів, одним з прикладів чого є ліквідація раніше існуючої міліції. Інноваційність НПУ полягає в докорінній зміні правових засобів та методів роботи цього органу як «негласного» правонаступника міліції, а також фактичне переосмислення його цілей та функцій, які було переорієнтовано з суто карального типу на сервісний. Однак створення Нацполіції також викликало суттєві правові труднощі, пов'язані із визначенням юридичного статусу цього органу та працівників, як реалізують його функції. У цьому контексті необхідно відзначити проблематику окреслення трудових прав поліцейських. З одного боку, досвід регулювання праці співробітників Нацполіції вже є, якщо звернутися до нормативної бази діяльності міліції, з іншого – НПУ є самостійним органом, що не дозволяє перейняти «у спадок» інститути роботи ліквідованого правоохоронного відомства. У зв'язку з цим виникли різні правові колізії, що стосуються трудового статусу поліцейських. Найпевніше це вбачається у підзаконній нормативній базі роботи НПУ, яка на сьогодні має розгалужену систему, кожний елемент якої регулює окремі питання трудового статусу поліцейських, який, зокрема, відрізняється певною специфікою. З огляду на цю особливість ми вважаємо за доцільне проаналізувати та розібратися у проблематиці координування трудових прав співробітників поліції підзаконною нормативною базою, котра існує на сьогодні.

Попри досить значний рівень актуальності згаданої у роботі тематики наукова розвідка у даній сфері є досить незначною. Це пов'язано із тим фактом, що сама система підзаконних нормативно-правових актів, котрі регулюють службово-трудова діяльність поліцейських України, є на сьогодні відносно молодого. Крім того, наразі досі існують офіційні акти, котрі регламентують роботу вже неіснуючої міліції. Вказані особливості додають важливості вказаній проблематиці, але водночас ускладнюють її наукову розробку. Окрім того, трудові права та відносини, що виникають в контексті діяльності Національної поліції в загальному вигляді, досліджувалися багатьма фахівцями, зокрема, Н.Б. Болотіною, К.Ю. Мельником, І.В. Пахарем, І.В. Шруб, В.І. Щербиною, О.М. Обушенком, О.В. Лавріненом, І.М. Коваленко, М.І. Іншином, М.М. Клемпарським та іншими. Слід також відзначити великий вклад вчених, котрі займалися науковою розробкою проблематики атестації працівників поліції України. Це питання розглядалося в працях Р.В. Мironюка, М.В. Романенка, В.Б. Малишева, Д.В. Лученко, Р.Г. Валєєва та інших. Однак окреслення та дослідження проблематики регулювання трудових прав поліцейських підзаконною нормативно-правовою базою на сьогодні належним чином не здійснювалося, тож ми вважаємо за необхідне здійснити теоретико-правовий аналіз цього питання.

Постановка завдання. Метою цієї роботи є розгляд та виділення особливостей проблематики регулювання трудових відносин та прав поліцейських нормами підзаконних нормативних актів.

Результати дослідження. Право на працю є невід'ємною правомочністю кожної людини. Цей догмат було проголошено у такому міжнародному документі, як Загальна декларація прав людини. Стаття 23 Акту говорить, що кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття. Окрім цього, кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення [1]. На національному юридичному рівні право на працю також має велике значення, що проявляється у його закріпленні в основному законі держави – Конституції. Відповідно до положень документу кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. При цьому зазначається, що Конституцією заборонено використання праці на основі примусу, а також встановлено необхідність здійснення будь-якої діяльності в умовах, які є безпечними та здоровими [2].

Конституційні норми стосуються всіх без виключення громадян, які перебувають на території України. Але правомочність серед усіх суб'єктів трудової діяльності зустрічається така, що наділена особливим юридичним статусом, на кшталт державних службовців. До числа подібних належать особи, які проходять службу в органах Національної поліції України. Дані суб'єкти мають специфічний трудовий статус, який характеризується низкою особливостей: ненормованим робочим часом, високим рівнем небезпеки, необхідністю спілкування з криміналітетом тощо. Ці аспекти викликали необхідність створення спеціальної нормативно-правової бази для регулювання трудових прав поліцейських. Її основою є Закон України «Про Національну поліцію», в якому закріплено основи функціонування згаданого правоохоронного органу. У статті 17 Закону дається відповідь на питання, хто такий поліцейський. Цим суб'єктом є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції [3]. Окрім цього, поліцейські мають спеціальні права і обов'язки, які складають їх трудовий статус. Цей факт доводить багатогранність служби в рядах згаданого правоохоронного органу.

Як ми розуміємо, зазначити усі аспекти та особливості роботи поліцейських в рамках тільки Закону доволі складно, враховуючи те, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, робота якого координується Міністерством внутрішніх справ України, яке входить до складу Кабінету Міністрів України. Така структура регулювання вказаного правоохоронного органу також вплинула на систему нормативно-правових актів, які становлять його правову основу діяльності і, як наслідок, є джерелом формування трудових прав поліцейських. У цьому разі ми говоримо про розгалужену підзаконну базу, існування якої передбачено навіть у статті 3 Закону України «Про Національну поліцію України». У нормі говориться, що 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 [3]. Аналізуючи норму цього закону виникає питання, яку роль відіграє підзаконна нормативна база у діяльності поліції? Необхідно зазначити, що її існування пов'язано із необхідністю регулювання найспецифічніших питань діяльності поліцейських, наприклад, особливості організації службової підготовки. Окрім цього, підзаконною нормативною базою також регулюється окремий функціональний склад роботи органу у таких сферах:

- боротьба з відмиванням доходів і фінансуванням тероризму (Указ Президента України від 22.07.2003 № 740 «Про заходи щодо розвитку системи протидії (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму»);

- боротьба з організованою злочинністю та корупцією (Указ Президента України від 06.02.2003 № 84 «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»);

- запобігання зникненню людей (Указ Президента України від 18.01.2001 № 20 «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку»).

Таким чином, підзаконна правова основа діяльності поліцейських досить велика на сьогодні. Але якщо звернути увагу на нормативно-правові акти, які стосуються безпосередньо трудових прав поліцейських, то тут наявні дві особливі проблеми:

- по-перше, підзаконна нормативна база трудових прав поліцейських дещо не відповідає чинному законодавству. Тобто норми підзаконних актів, які створюються для подолання прогалин регулювання певних інститутів, доволі часто суперечать раніше прийнятим законам або ж в силу своєї новизни невірно тлумачаться у процесі фактичної реалізації;

- по-друге, частина існуючої підзаконної нормативної бази на сьогодні є застарілою, що пов'язано із створенням Національної поліції України як суцільно нового правоохоронного органу. Проте деякими підзаконними нормативними актами досі регулюються трудові права співробітників та служб, які фактично вже не існують.

Особливості першої проблеми регулювання трудових прав поліцейських підзаконною нормативною базою ми можемо наявно дослідити на прикладі інституту атестації. Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України № 1465 від 17.11.2015 року «Про затвердження інструкції про порядок проведення атестування поліцейських», атестація – це процес оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [4]. Але сам факт існування цього інституту певним чином суперечить нормам законодавства з огляду на процес переатестації колишніх міліціонерів, який відбувався нещодавно. Суть у тому, що відповідно до наказу атестування поліцейських проводиться у таких випадках:

- 1) під час призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

- 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;

- 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність [4].

У цілому положення наказу відповідають ч. 1 та 2 Закону України «Про національну поліцію», окрім норм перехідних положень, котрі стосуються колишніх співробітників міліції. Згідно із статтями Закону працівники міліції, які виявили бажання проходити службу в поліції, за умови відповідності вимогам до поліцейських упродовж трьох місяців з дня опублікування Закону можуть бути прийняті на службу до поліції шляхом видання наказів про призначення за їх згодою чи проходження конкурсу на посади, що заміщуються поліцейськими, у будь-якому органі (закладі, установі) поліції. При цьому працівники міліції, які відмовилися від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про таке звільнення, звільняються зі служби в органах внутрішніх справ через скорочення штатів [3]. Як ми бачимо, атестація колишніх співробітників органів внутрішніх справ нормами представленого Закону та підзаконного нормативного акту, наказу не передбачається. Підтвердження цього можна знайти у судовій практиці. Так, Харківський окружний адміністративний суд у постанові у справі № 820/4890/16 від 08.11.2016 року зазначив, що атестація поліцейських

може здійснюватися лише з підстав ч.2 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», які також зазначено у Наказі № 1465 від 17.11.2015 року. Суд дійшов висновку про те, що переатестація не є законною, оскільки факт її проведення не підкріплено ніякими нормативними актами. Окрім цього, у постанові також було зазначено, що під час переходу з міліції на службу до органів поліції достатньо виявлення бажання працівника міліції та видання наказу про переведення [5; 6, с. 161]. Ці факти свідчать про те, що норми підзаконного акту застосовувались невірно, тобто всупереч діючому законодавству. Однак представлена невідповідність двох взаємопов'язаних систем регулювання не є одиничним випадком на сьогодні.

Доволі цікавою є ситуація, пов'язана з інститутом проведення конкурсу для відбору кандидатів на вакантні поліцейські посади. Суть в тому, що в усіх діючих підзаконних актах немає єдиної лінії регулювання цього питання. Закон з цього приводу говорить, що з метою добору осіб, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою, проводиться конкурс на службу в поліції та/або на зайняття вакантної посади. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на прийняття на службу та зайняття вакантної посади [3]. Положення Закону доповнюються Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1631 від 25.12.2015 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських». Відповідно до цього нормативно-правового акту з метою комплектування поліцейського штату створюються спеціальні поліцейські комісії – постійно діючі колегіальні органи, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції та в її територіальних (міжрегіональних) органах (зкладах, установах) для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції [7]. Повноваження подібних колегіальних органів є доволі вузькими, а саме:

- 1) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи поліції;
- 2) проведення конкурс для призначення поліцейських на вакантні посади [7].

По суті, у цій частині яких-небудь невідповідностей підзаконної бази законодавству немає. Однак на сьогодні досі діє постанова Кабінету Міністрів Української РСР № 114 від 29.07.1991 р. «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ», де процес займання вакантних посад та просування по службі є зовсім іншим. Згідно із статтею 40 положення, призначення на посади рядового і начальницького складу проводиться відповідними начальниками згідно з номенклатурою посад, що визначається Міністром внутрішніх справ відповідно до його компетенції [8], при цьому враховується ціла низка різних аспектів, а саме: спеціальність співробітника, стан здоров'я, термін виконання обов'язків, наявність прямого підпорядкування близьким родичам тощо. Для осіб рядового, молодшого, середнього, старшого та вищого начальницького складу процес переміщення по службі проводиться такими способами:

- на вищі посади – в порядку просування по службі;
- на рівнозначні посади – у разі необхідності укомплектування інших посад або для доцільнішого їх використання з урахуванням ділових і особистих якостей, стану здоров'я, віку та підготовки за новою спеціальністю (для осіб рядового та молодшого начальницького складу);
- на рівнозначні посади – у разі службової необхідності, проведення планової заміни в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС, а також для доцільнішого використання з урахуванням їх ділових і особистих якостей, стану здоров'я, віку та підготовки за новою спеціальністю (для осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу);
- у зв'язку з початком навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ – у разі звільнення зі штатної посади, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання;
- на нижчі посади – у разі скорочення штатів, за станом здоров'я, за особистим проханням, за службовою невідповідністю, у порядку дисциплінарного стягнення, за клопотанням товариського суду честі середнього і старшого начальницького складу (для осіб середнього, старшого та вищого начальницького складу) [8].

Ключовим аспектом є те, що у постанові процес просування по службі не передбачає проведення ані конкурсу, ані атестації. Таким чином, на підзаконному рівні сформовано дві незалежні правові лінії, відповідно до яких співробітники поліції можуть просуватися по службі різними способами. При цьому, якщо враховувати доктринальну модель ієрархії нор-

мативно-правових актів, Постанова Кабміну має вищу юридичну силу ніж наказ, що по суті заперечує проведення конкурсів і атестацій під час переміщення по службі взагалі. Зараз вказана правова суперечність у нормативній базі є доволі негативним чинником, який призводить до невірної трактування положень нормативних актів і, як наслідок, до порушення трудових прав поліцейських.

Але невідповідність підзаконних актів законодавчим нормам є лише однією з двох вагомих проблем регулювання трудовправового статусу поліцейських. Як ми вже вказували раніше, доволі негативним фактором є застарілість підзаконної нормативної бази у деякій частині, причину появи якого необхідно шукати знов-таки у Законі України «Про національну поліцію». Відповідно до положень цього акту поліція є незалежним центральним органом виконавчої влади. Тобто Нацполіція не є правонаступником органів внутрішніх справ або ж міліції, що підтверджується статтями діючого Закону. Однак на практиці ми бачимо, що трудові права працівників поліції, які на сьогодні проходять службу, регулюються підзаконними нормативними актами, які було створено за часів існування органів внутрішніх справ. Але будь-яких змін до подібних наказів, постанов чи указів не вносилося, через що виникає питання про законність їх існування, адже вони не просто суперечать діючому законодавству, а фактично регулюють інститути, яких вже не існує.

Одним із прикладів застарілих підзаконних актів є згадана постанова «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ». У розділі I цього акту зазначено, що положення визначає порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, їх права і обов'язки [8]. Залишається невирішеним питання, до кого відносяться норми постанови, адже органи внутрішніх справ на сьогодні фактично не існують.

Аналогічна проблема є у сфері службової дисципліни поліцейських. На даний момент орган керується положеннями Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України». Цей акт безпосередньо не належить до підзаконної нормативної бази, однак на його основі вона формується. Головною проблемою Статуту є те, що він визначає сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України стосовно її дотримання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень [9]. Таким чином, регулюються дисциплінарні відносини, пов'язані із службовцями органів внутрішніх справ, а про поліцейських мова не йдеться взагалі.

Доволі суперечним на сьогодні є питання діяльності дільничних офіцерів поліції, трудові права яких координуються Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 550 від 11.11.2010 року «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України». Підзаконний акт закріплює особливості праці дільничних інспекторів міліції, а саме: визначає їх штатну чисельність відносно населення на конкретній дільниці, умови роботи, матеріальне та технічне забезпечення, умови прийняття на службу тощо [10]. Положення дає виключну інформацію щодо сутності роботи вказаних співробітників та суттєво доповнює законодавство. Однак Наказом № 550 регулюється робота неіснуючої служби, оскільки сьогодні існують лише дільничні офіцери поліції, щодо роботи яких нова підзаконна база не створювалась. Отже, наявна ситуація, коли новий підрозділ не має нормативної основи, через що його діяльність керується положеннями застарілих актів, сам факт дії яких є викликом Конституційному принципу законності у нашій державі.

Висновок. Отже, завершуючи наше дослідження проблематики регулювання трудових прав поліцейських підзаконними нормативно-правовими актами, ми маємо можливість сформулювати декілька висновків стосовно цього питання.

1. Безперечно, служба в поліції є особливим видом трудової діяльності, який потребує спеціального регулювання. Саме з цією метою було створено цілу низку підзаконних нормативних актів, норми яких націлені на координування окремих питань роботи правоохоронців.
2. Внаслідок різкої зміни законодавства і створення принципово нового органу, Національної поліції України, підзаконні джерела трудових прав поліцейських необхідно узгодити, тобто сформувати відповідність між підзаконною базою та законодавчою.
3. Доволі вагомою проблемою існуючої системи підзаконних нормативних актів є її фактична застарілість. Більшість норм регулюють відносини, що стосуються реорганізованих або ж взагалі неіснуючих на сьогодні служб. Цей аспект суттєво погіршує роботу Нацполіції, що доводить необхідність його термінового подолання.

4. Усі правові норми підзаконних нормативних актів не є систематизованими, тобто положення одних наказів, указів та постанов суперечать іншим. Внаслідок цього на практиці службовці правоохоронного органу не можуть належним чином реалізувати свої правомочності.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 89.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII// Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 234.
5. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 08.11.2016 р. у справі № 820/4890/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62649806>.
6. Бударний О.В. Проблемні питання атестації в органах Національної поліції України: погляд крізь призму практики адміністративних судів. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 160–162.
7. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських МВС України: Наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. Офіційний вісник України. 2016. № 6. Ст.156.
8. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 № 114.
9. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460–IV. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.
10. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 11.11.2010 №550. Офіційний вісник України. 2010. № 95. Ст. 120.