

**УДК 349.2**

## **ДО ПИТАННЯ ПРО СЛУЖБОВО-ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Лукаш С. С.*

*Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ,  
Суми, Україна*

Статтю присвячено дослідженню питання про галузеву належність службово-трудова відносин працівників органів внутрішніх справ. Аналізуються положення чинного законодавства та наукові праці, що мають відношення до теми дослідження. Висуваються пропозиції щодо правотворчості та правозастосування.

**Ключеві слова:** працівники органів внутрішніх справ, службово-трудова відносини, державна служба.

Питання визначення галузевої належності норм, що регламентують службово-трудова відносини державних службовців неодноразово порушувалося в юридичній науці. До даного питання в своїх працях зверталися такі науковці як Александров М. Г., Бахрах Д. М., Вельський К. С., Вівчаренко О. А., Колпаков В. К., Лаврінченко О. В., Манохін В. М., Прокопенко В. І. тощо. Втім, визначення службово-трудова відносин працівників органів внутрішніх справ потребує додаткового дослідження, що обумовлює актуальність теми. Метою статті, відповідно, є визначення галузевої належності службово-трудова відносин працівників органів внутрішніх справ.

Насамперед необхідно з'ясувати загальне питання, а саме: до якої галузі права відносяться норми, що регулюють службові відносини, оскільки у вітчизняній правовій науці склалася явно неоднозначна думка щодо цього. Спів, в основному, ведеться між представниками двох галузей – адміністративного і трудового права. І ті, й інші вважають, що відповідні відносини належать до предмета саме їх галузі права. Однак треба зазначити, що спектр суджень у даній дискусії є досить широким. Зокрема, Александров М. Г., який обґрунтував конструкцію громадської організації праці й трудового права й довів, що, будучи суміжними з відносинами, регульованими трудовим правом, відносини в сфері державного управління регламентуються адміністративним правом. При цьому Александров М. Г. вказував на посадових осіб, що володіють владними й розпорядницькими повноваженнями [1, с. 29]. Існує й інша концепція, відповідно до якої розглянуті правовідносини мають всі характерні ознаки для того, щоб регулюватися самостійною галуззю права – службовим правом. Усередині кожної із цих концепцій немає єдиного підходу з низки питань: у частині встановлення принципів державної служби, понятійного апарата, класифікацій тощо. Дана полеміка є проявом тенденції щодо переділу сфер впливу між базовими галузями права, що періодично виникає та має давню історію. Суть питання, досить точно висловив Іванов С. А.: «Гострота ж проблеми полягає в тому, щоб визначити межі закінчення стосовно до державних службовців сфери дії трудового права й початку сфери дії адміністративного, за допомогою якого найчастіше регу-

люється специфіка статусу службовців. У вирішенні цієї проблеми в трудовиків і адміністративістів позиції різні» [2, с. 57].

В основі позиції адміністративно-правової сутності досліджуваних відносин лежить висунута Студенікіним С. С. концепція широкого розуміння предмета адміністративного права [3], за якою до предмета цієї галузі належать всі організаційні (управлінські) відносини, незалежно від конкретних форм їхнього прояву. На сучасному етапі цю позицію (у більш модернізованому її варіанті) обстоюють Бахрах Д. М., Вельський К. С., Манохін В. М. тощо. Ще на самому початку реформи державної служби Манохін В. М. висловив наступну думку: «Окреслюючи предмет законодавства про державну службу, слід вирішити питання про відмежування їх від трудового законодавства, у якому багато норм містять формулу «працівники та службовці» і визначають їх при цьому як рівних учасників трудових відносин. Відносини, у які вступає працівник у процесі своєї праці (з бухгалтерією, відділом кадрів тощо), – галузь трудового законодавства. Відносини ж, у які вступає державний службовець у процесі своєї праці, виконуючи організаторську (або допоміжну стосовно неї) роль, – це вже сфера законодавства про службу» [4, с. 92]. А законодавство про службу автор відносить до галузі адміністративного права.

Щоб найбільш повно зрозуміти сутність якої-небудь концепції, тим більше коли питання стосується безпосередньо розмежування суспільних відносин, необхідно усвідомити для себе основні дефініції, і тут найбільш важливим, як видається, є питання про розуміння суб'єктів правовідносин. Якщо в трудовому правовідношенні – це працівник (або службовець) і роботодавець, то стосовно службово-трудова правовідносин – це службовець і суб'єкт, що надає можливість служити в державних органах, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, фактично «роботодавець». Як видно з викладеного, термінологія трудового права й права адміністративного із зазначених питань дуже близькі. Можна констатувати, що представники й тієї, і іншої науки відносно експансивно ставляться до термінів «службовець» і «посада», які, на наш погляд, мають міжгалузеве значення.

На думку Бахраха Д. М., службовець – це громадянин, який займає посаду в якій-небудь організації й за винагороду здійснює управлінську діяльність або соціально-культурне обслуговування (лікар, учитель, бібліотекар, інспектор тощо). У трудовому праві поняття «службовець» позначає категорію трудящих, які виконують роботу зі здійснення управління, виробленню рішень й підготовки інформації [5, с. 10]. Мало що дає й звернення до поняття «посада». З погляду Бахраха Д. М., посаду можна розглядати як мінімальну межу диференціації владних функцій і як засоби стабілізації, формалізації діяльності службовця. Коренев А. П. визначає це поняття як комплекс обов'язків і прав, а також відповідальність, що визначають зміст діяльності службовця, його місце й роль. Визначення посади як сукупності соціального, організаційного й правового статусу дає Манохін В. М. Ставцева Г. І. пише про посаду: «Структурна одиниця на підприємстві, в установі, організації, характеризується колом службових обов'язків, посадових прав й відповідальності й визначає трудову функцію службовця, межі його компетенції» [6, с. 26]. Кожен з авторів має рацію, але всі вони зробили акценти на користь лише «своєї» галузі пра-

ва й науки. Здається, що визначити єдине поняття службовця і єдине поняття посади на міжгалузевому рівні просто неможливо.

Сьогодні в науці, та й іноді в чинному законодавстві України, покликано регулювати найважливіші аспекти побудови й функціонування державної служби, немає чіткості з приводу того, якою галуззю права регулюються службово-трудові відносини, що виникають між державними службовцями та державними органами, установами, організаціями. У сфері дії трудового права спостерігаються дві основні тенденції. Перша – розширення сфери дії законодавства про працю, яку відстоюють більшість вчених. Друга – це її звуження, яка, за думкою Іванова С. М., «звичайно не помічається» [70, с.55]. Тенденція «широкої сфери» дії трудового права знайшла своє легальне закріплення і в ст. 3 Кодексу законів про працю України, в якій вказано, що «законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором, фізичними особами». Водночас ряд вчених дотримується позиції адміністративно-правового регулювання статусу державних службовців.

Старилов Ю. М. визначає перспективу розвитку трудового права тим, що норми трудового та пенсійного права поступово будуть замінюватись відповідними за змістом нормами чиновницького права. При цьому правова регламентація праці державних службовців переміщується, з точки зору автора, з трудової сфери у сферу адміністративного, службового права [7, с. 21]. Таким чином, вчений зазначає, що службове право – це інститут особливої частини адміністративного права [8], с. 291. Такий підхід, що обґрунтовано зазнавав критики у літературі [9, с. 122], нами не підтримується з різних причин. Насамперед не зовсім вдалою є назва галузі. Адже в США, наприклад, під державною службою розуміється система органів, де працюють професіонали-спеціалісти, а не чиновники [10, с. 74]; в Західній Європі йдеться про так званих «дженералістів» [11, с. 131]. По-друге, чи доцільно створювати чиновницьке право, якщо відносини, що виникають під час проходження державної служби, можна успішно регулювати існуючими нормами трудового законодавства шляхом диференціації правового регулювання праці службовців. По-третє, трудові відносини працівників, у тому числі й державних службовців, тривалий час регулюються нормами Кодексу законів про працю України, а перспектива розвитку трудового законодавства бачиться більшості вчених у його уніфікації, усуненні невиправданих відмінностей у правовому статусі працівників. Зокрема, Нікітінський В. І. та Орловський Ю. П. вважають подібний шлях розвитку – «кардинальним завданням модифікації трудового законодавства» [12, с. 74].

Іноді вчені-адміністративісти посилаються як на приклад на «європейську західну модель адміністративного права». Дійсно, подібна ситуація спостерігається у ФРН. Сферу публічної служби в цій державі регулює більше двадцяти нормативних актів: Основний закон, закони про федеральних чиновників, про тривалість робочого часу федеральних чиновників, про захист прав материнства жінок-чиновників, про відпустки федеральних чиновників та суддів на федеральній службі, про діяльність за сумісництвом федеральних чиновників, про правовий статус та оплату праці чиновників, про забезпечення чиновників [13]. Однак у нашій країні означені від-

носини традиційно регламентуються діючим трудовим законодавством. Крім того, в зарубіжних країнах спостерігається й інший підхід до законодавчого регулювання службових відносин. Наприклад, з 1910 року вдосконалюється найоб'ємніший у світі трудовий кодекс Франції. Цікавим з точки зору законодавства є Трудовий кодекс Панами, який містить тисячу статей. Усього у світі використовують кодифікаційні акти понад двадцять держав (Бразилія, Венесуела, Єгипет, Іран, Конго, Мексика, Парагвай, Польща, Саудівська Аравія та ін.). В одних випадках вони називаються трудовими кодексами, в інших – трудовими законами. У Франції договори між державними органами і приватними особами називаються «адміністративними». В Англії та США – «урядовими контрактами». Особливості цих договорів розглянуто в науковій літературі [14, с. 57].

Прокопенко В. І. й Вівчаренко О., хоча й пропонують називати державних службовців чиновниками, але не ставлять питання про створення нової галузі права, тим самим справедливо відносячи державних службовців (чиновників) до сфери дії трудового права [15, с.11]. Рибчинський І. Є., Семерінова І. Б. пропонують розробити спеціальний Кодекс про службу в державному апараті. Водночас при цьому, на думку вчених, у Трудовому кодексі повинна міститись бланкетна норма, що свідчило б про зв'язок із трудовим законодавством [16, с. 7]. Предмет адміністративного права треба розуміти широко і відносити до нього усі організаційні (управлінські) відносини. Регулювання трудових відносин, вважає вчений, – це сфера трудового права, але керівник будь-якої організації наділений певними правами і обов'язками щодо організації праці, найму та звільнення, застосування заходів заохочення, стягнення тощо. Адміністрація здійснює покладені на неї завдання в порядку державного управління, і її повноваження є предметом адміністративного права.

Теоретична невизначеність, характерна для першої половини 90-х років, позначалася й на практиці. Зокрема, розглядаючи спори, що впливають зі службово-трудова відносин працівників ОВС, суди найчастіше мотивували свої рішення, посилаючись на чинне трудове законодавство. В той же час суди, зазвичай, виходили з того, що служба в ОВС не належить до сфери дії загальних норм трудового законодавства, отже вона повинна регулюватися спеціальним законодавством, а спори, що виникають повинні вирішуватися на його основі. Спеціальні норми, які містяться в нормативних джерелах, що формально не входять до загального трудового законодавства, є виявом диференціації в трудовому праві.

Систему спеціальних норм, якими регулюються трудові відносини працівників ОВС, можна поділити на дві групи: 1) спеціальні норми, які відтворюють загальні норми трудового права або містять відсилання до них; 2) спеціальні норми, які встановлюють особливості в правовому регулюванні праці працівників ОВС.

Норми, що встановлюють додаткові пільги, є переважним видом спеціальних норм, які регулюють службово-трудова відносини. Вони покликані компенсувати ті несприятливі чинники, які справляють вплив на працівників у період здійснення ними службової діяльності. До таких норм належать норми, що встановлюють збільшену в порівнянні із загальним трудовим законодавством тривалість щорічних відпусток, надання додаткових відпусток за стаж служби в ОВС, за особливий характер служби, короткострокової оплачуваної відпустки для вирішення невідкладних

сімейно-побутових питань; норми, що встановлюють додаткові грошові виплати працівникам (вплата окладу за спеціальне звання, надбавок за вислугу років, складність, напруженість і спеціальний режим служби, щомісячних доплат працівникам, які мають право на пенсію тощо); норми, що визначають певні пільги, гарантії і компенсації для осіб, які проходять службу в ОВС (безоплатне медичне обслуговування, безоплатний проїзд у громадському транспорті, пільгова оплата житла, комунальних послуг, пільги по сплаті податків) тощо.

Норми, що містять деякі винятки щодо рівня гарантій, який встановлено загальними нормами трудового права, означають зниження вказаного рівня гарантій трудових прав громадянина. Але це не можна розглядати як дискримінацію, оскільки обмеження в галузі трудових прав працівників зумовлені специфікою діяльності і узгоджуються зі статтями 17, 64 Конституції України, зміст яких дає підстави для висновку, що права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені законом тільки в тій мірі, в якій це необхідно в цілях захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. До числа такого роду норм можна віднести норми, що встановлюють заборону прийому на службу осіб, визнаних рішенням суду, яке набуло чинності, недієздатними або обмежено дієздатними, а також осіб, які мають або мали судимість. Такі обмеження, на наше переконання, повністю відповідають значенню ст. 22 КЗпП України, яка встановлює, що вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватися законодавством України. Вважаємо, що доцільніше доповнити цю статтю нормою такого змісту: «Відмінності, винятки, переваги й обмеження при прийомі на роботу, які визначаються властивими даному виду діяльності вимогами або зумовлені особливою турботою держави про осіб, які потребують підвищеного соціального і правового захисту, не є дискримінацією трудових прав». У такому разі законодавець чітко визначив би, що обмеження, які виникають під час проходження служби працівниками ОВС, не є виявами негативної диференціації, а отже, дискримінації прав працівників; вони покликані підвищити вимоги до працівника й зумовлені важливістю завдань і характером функцій, які стоять перед органами внутрішніх справ.

У зв'язку з цим треба розглядати значну кількість обмежень, пов'язаних із проходженням служби в ОВС. Серед них – заборона на зайняття іншою оплачуваною діяльністю, окрім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності; на зайняття підприємницькою діяльністю; на участь у страйках; заборона працівникам органів внутрішніх справ, які між собою є близькими родичами, проходити службу в одному і тому ж органі внутрішніх справ, якщо їх служба пов'язана з безпосередньою підлеглистю або підконтрольністю одного з них іншому тощо.

Проведений у межах даної статті аналіз службово-трудова відносин працівників ОВС дає, на думку автора, підстави для наступних висновків:

1. Формами вияву диференціації правового регулювання трудових відносин працівників органів внутрішніх справ є спеціальні норми, що утворюють систему, основу якої складають дві групи норм: 1) норми, які або відтворюють загальні норми трудового права або відсилають до відповідних норм трудового законодавства; 2) норми, які встановлюють особливості правового регулювання службово-

трудовах відносин працівників органів внутрішніх справ у порівнянні з трудовим законодавством, зумовлені завданнями, покладеними на органи внутрішніх справ, формами і методами їх реалізації, спеціальними вимогами, які висуваються до працівників органів внутрішніх справ.

2. У свою чергу, норми другої групи за характером правових приписів можна розділити на чотири різновиди: 1) норми, які встановлюють для працівників органів внутрішніх справ додаткові пільги порівняно з аналогічними загальними нормами трудового права; 2) норми, що містять винятки з тих гарантій, які встановлено загальними нормами трудового права для більшості працівників; 3) норми, що передбачають особливі умови служби, характерні тільки для працівників органів внутрішніх справ, зокрема такі, що встановлюють спеціальні вимоги і підвищену відповідальність; 4) норми, що у встановлених випадках надають право вибору того чи іншого загального або спеціального правила для застосування.

#### Список літератури

1. Советское трудовое право / [под ред. Н. Г. Александрова]. – М. : Юрид. лит., 1972. – 456 с.
2. Иванов С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – №4. – С. 56-65.
3. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1950. 438 с.
4. Манохин В. М. Концепция закона о государственной службе / В. М. Манохин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90-107.
5. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия / Д. Н. Бахрах. – К. : Ын Юре, 2005. – 345 с.
6. Манохин В. М. Служба и служащий / В. М. Манохин. – М. : Таис, 2001. – 425 с.
7. Стариков Ю. Н. Институт государственной службы: содержание и структура / Ю. Н. Стариков // Государство и право. – 1996. – №5. – С. 20-35.
8. Стариков Ю. Н. Государственная служба в РФ: теоретико-правовые исследования / Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Узд-во ВГУ, 1996. – 386 с.
9. Киселев И. Я. Трудовое право стран Запада на рубеже XXI века / И. Я. Киселев // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 120-131.
10. The Government managers. Report of the twentieth century fund. – N.Y. : Press. Publications. – 1987. – 134 p.
11. Лобанов В. В. Служба высших руководителей США / В. В. Лобанов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 125-133.
12. Никитинский В. И., Орловский Ю. П. Предмет и метод трудового права: изменения в условиях перестройки / В. И. Никитинский, Ю. П. Орловский // Советское государство и право. – 1989. – № 4. – С. 70-85.
13. Baemtenrecht R. Textausgabe mit Sachregister und einer Eintührung von Professor Dr. Ulrich Battis / R. Baemtenrecht. – 1992. – 10 Auf.
14. Мусяка В. Л. Правовые основы предпринимательской деятельности В. Л. Мусяка. – Х.: Бизнес-информ. – 1995. – 288 с.
15. Прокопенко В., Вівчаренко О. Предмет трудового право України / В. Прокопенко, О. Вівчаренко. – Івано-Франківськ : Видав-во ІФДУ, 1994. – 250 с.
16. Рыбчинский И. Е., Семеринов И. В. Законодательство о службе в государственном аппарате / И. Е. Рыбчинский, И. В. Семеринов. – Минск : Наука, 1994. – 408 с.

**Лукаш С. С. К вопросу о служебно-трудовых отношениях работников органов внутренних дел / С. С. Лукаш // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 152-158.**

Статья посвящена исследованию вопроса об отраслевой принадлежности служебно-трудовых отношений сотрудников органов внутренних дел. Анализируются положения действующего законодательства и научные исследования, имеющие отношение к теме. Выдвигаются предложения по правотворчеству и правоприменению.

**Ключевые слова:** сотрудники органов внутренних дел, служебно-трудовые отношения, государственная служба.

**Lukash S. To the problem of labour relations of the employees of the internal affairs bodies / S. Lukash** // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 152-158.

The article is dedicated to the analysis of the problem of branch membership of labour relations of the employees of the internal affairs bodies. The theses of the legislation in power and scientific researches having relation to these topics are analyzed in the article. The proposals for law making and law enforcement are made.

**Keywords:** employees of the internal affairs bodies, labour relations, civil servic.

*Надійшла до редакції 21.04.2010 р.*