

ды. –Саратовск: Изд-во Саратовского ун-та, 1965. –167 с.  
18. Ансель М. Новая социальная защита /Под ред.  
А.А. Пионтковского. –М.: Прогресс, 1970. –312 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2004

ЯКОВЕЦ И.С. ПОНЯТИЯ И ВИДЫ КЛАССИФИКАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ  
С целью наибольшего соответствия требованиям дифференциации их наказания рассмотрены проблемы  
классификации осужденных к лишению свободы.

\*\*\*

JAKOVETS I.S. CONCEPTS AND KINDS OF CLASSIFICATION CONDEMNED TO IMPRISONMENT  
With the purpose of the greatest conformity to requirements of differentiation of their punishment problems of  
classification condemned to imprisonment are considered.



**Т.І. ЯЦЕНКО**

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 35.082.4:351.746

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджена правова природа норм, що регламентують проходження служби осіб рядового і начальницького складу органів міліції.

Законодавство про працю України регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої приналежності, в тому числі і працівників органів внутрішніх справ. Необхідно відокремлювати сферу дії трудового та адміністративного права від інших галузей права в частині регулювання відносин, які виникають при проходженні служби цими працівниками.

Особливості правового статусу цих суб'єктів трудової діяльності обумовили різні погляди вчених-юристів (О.М.Бандурка, М.І. Ануфрієв, В.С.Венедиктов, В.Я. Гоц, М.І. Іншин, О.В. Лавриненко та інші) на правову природу норм, що регламентують працю працівників ОВС. Діюче спеціальне законодавство про міліцію також не має чітких вказівок на правову природу згаданих норм. Тому виникає необхідність пошуку шляхів додаткового врегулювання зазначених відносин.

Аналіз наукової літератури дозволяє виявити три основних підходи стосовно до характеристики правової природи діючих норм.

Так, відповідно до першої концепції, - трудові відносини державних службовців відносяться до предмету трудового права. Але при цьому вважається, що служба в міліції виходить за рамки трудових відносин і звичайної роботи, тому регулюється нормами адміністративного права, "адміністративно-процесуального" та іншими нормами. Таким чином, відповідно з цією доктриною, норми, регла-

ментуючі службово-трудова відносини працівників міліції, мають адміністративно-правову природу [1, с.30].

Сутність другої концепції полягає в наступному: в правовому регулюванні відповідного законодавства праці (служби) працівників ОВС нині в значній мірі використовуються норми трудового права, хоча вони на них не розповсюджуються, якщо інше не передбачено в законі. Інколи виникає ситуація, коли в процесі правового регулювання проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ використовуються "елементи трудового права" або норми, які хоч і відносяться до адміністративно-правових, але базуються на принципових положеннях трудового права. Тобто, в даному випадку вказується подвійний, граничний характер таких відносин [2, с.5], або на присутність елементів трудового права в регламентації службових відносин [3, с.13].

Зміст третього підходу зводиться до того, що, незважаючи на складний, комплексний характер правового регулювання праці, наявність цілого ряду особливостей в правовому статусі працівників міліції, - норми, які регулюють порядок та умови проходження служби в органах внутрішніх справ все ж таки відносяться до сфери дії законодавства про працю, тобто мають трудову природу [4]. Більш переконливим і правильним бачиться підхід авторів, які обґрунтовують в своїх працях трудову природу вище зазначених норм, оскільки правовідносини, які складаються при проходженні державної служби пра-

цівників міліції, є складовою частиною предмету трудового права.

Слід зазначити, що термін “державна служба в органах внутрішніх справ” широкого застосування ще не знайшов. Частіше за все використовується термін “служба в органах внутрішніх справ”. Стосовно до органів внутрішніх справ термін “служба” використовується найчастіше у таких значеннях:

- для визначення характеру та роду діяльності працівників ОВС, відображаючи факт суспільного розподілу праці;

- “службою” іменують різновид діяльності працівників ОВС, визначену частину їх праці, яка відрізняється специфікою повноважень (карного розшуку, патрульно-постової служби та інше);

- “службою” іноді іменують такі структурні підрозділи органів внутрішніх справ як, наприклад, карний розшук, патрульно-постова служба, фінансовий та інші;

- під терміном “служба” розуміють самостійне відомство, наприклад, Департамент державної служби охорони, Департамент по роботі з персоналом МВС України та інші.

Таке розуміння галузевої належності вказаних правовідносин відповідає чинному законодавству про працю. Безумовно, його дія поширюється і на державних службовців та дозволяє чітко відокремлювати завдання та функції держави по охороні правопорядку діяльності громадян по рішенню цих завдань та використанню функцій на практиці. Служіння державі, правоохоронна діяльність за своєю природою є трудовою діяльністю, яку здійснюють громадяни на основі найму, де працівником є державний службовець, а наймачем - державний орган, в особі відповідного начальника. Саме тому підставою виникнення службово-трудова правовідносин з працівником ОВС виступає трудовий договір (контракт), котрий і породжує виникнення трудових відносин, а не адміністративно-правових [5; 6].

Розуміння таких відносин як трудових відповідає тенденціям, що спостерігаються зараз у світовій нормотворчій практиці, і знаходять своє відображення у відповідних документах Міжнародної Організації Праці. У 1978 р. МОП прийняла Конвенцію про трудові відносини на державній службі, де мова йде про державних службовців як найманих працівників. В даний час дана Конвенція ратифікована 24 державами, в тому числі Великобританією, Іспанією, Польщею, Швейцарією та ін. Все це свідчить про те, що ці держави не тільки приймають на себе відповідні міжнародні обов'язки, але й розділяють закріплену в Конвенції концепцію “трудоваго статусу” державних службовців. Таким чином норми, що регулюють порядок та умови проходження служби працівників міліції України є за своєю природою трудовими, а спеціальне законодавство про службу в ОВС необхідно розглядати як складову частину дійсного законодавства про працю.

Система законодавства про порядок та умови проходження служби в ОВС характеризується складом, співвідношенням та внутрішньою побудовою джерел права законів, постанов, наказів, положень, інструкцій та ін.

До числа основних нормативних актів, які складають истему законодавства про службу в міліції відносяться

Конституція України; КЗпП України; Закони України “Про міліцію”, “Про державну службу”; Положення про походження служби особами рядового та начальницького складу ОВС України; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України тощо. Вищою юридичною силою по відношенню до усіх інших законів наділена Конституція України. Законодавство про працю розвивається на основі конкретизації та розвитку її положень. Усі прийняті нормативні акти в області регулювання трудової діяльності працівників міліції повинні відповідати Конституції, а раніше видані повинні бути узгоджені з її положеннями.

Кодифікаційні закони про працю – це єдині, юридичні та логічні цільні, внутрішньо узгоджені законодавчі акти, які закріплюють юридичні особливості цієї галузі. Таким кодифікаційним законом, наприклад, є Кодекс законів про працю України.

Серед нормативних актів, регламентуючих працю персоналу органів внутрішніх справ, особливе місце займають укази Президента України та постанови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які оперативно регламентують окремі проблеми, пов'язані з трудовими правовідносинами співробітників ОВС (наприклад, Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою Верховною Радою України від 23.06.95 р. №243/95-ВР). Накази, інструкції Міністерства внутрішніх справ України, інших міністерств, державних комітетів, відомств, які видаються в межах компетенції вказаних органів та спрямовані на регулювання окремих питань в сфері праці осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, також займають значиме місце в системі джерел трудового права.

Держава прямує до єдності правової політики в галузі праці, але в той самий час використовується і диференційний підхід в правовому регулюванні праці окремих категорій працівників, в тому числі і працівників міліції. Однією з особливостей методу трудового права є сполучення єдності і диференціації, що у правовому регулюванні праці по-являється і в регламентації службово-трудова відносин працівників міліції [7, с.67].

Виходячи з принципу єдності та диференціації правового регулювання праці, правові норми поділяються на дві групи:

- загальні норми, які розповсюджені на всі категорії працівників, в тому числі і на працівників міліції;

- спеціальні норми (“особливі норми”), які розповсюджуються на окремі категорії працівників, тобто стосовно до працівників міліції, це норми, які витікають із загальних положень трудового законодавства та встановлюють окремі особливості в правовому регулюванні, відповідно до характеру та умовам праці працівників міліції.

Спеціальні норми підрозділяються на норми-вилучення, норми-доповнення, норми-пристосування (альтернативні). Норми-доповнення – це норми, які встановлюють, як правило, додаткові пільги, переваги і діють наряду з загальними нормами. Якщо ж регламентація трудової діяльності працівників міліції відбувається за допомогою норм-вилучення, то це означає, що положення загальних норм трудового законодавства в такому випадку не

застосовані.

Крім норм-доповнення та норм-вилучення, диференціації правового регулювання праці працівників міліції присутні і також норми-приспосовання (альтернативні) – правові приписи, які дають можливість правозастосовничому органу пристосувати загальну норму, зміст загального правила поведінки до визначених спеціальних умов, а самі є “результатом” такого процесу. Приклад такої норми – правові приписи, які регламентують режим роботи органу (підрозділу) внутрішніх справ.

Особливе місце в числі спеціальних норм займають локальні норми. В системі органів внутрішніх справ до числа таких нормативних актів можуть бути віднесені положення про внутрішній розпорядок, положення про преміювання, які розробляються в конкретному органі (підрозділі); посадові інструкції; встановлення окремого роду пільг для працівників і т.п. Локальні норми співвідносяться з приписами загального та спеціального законодавства про працю наступним чином:

- такі норми приймаються безпосередньо тими суб'єктами, на яких вони і розповсюджуються; загальна норма розповсюджується на більш ширше коло суб'єктів;
- ці норми розробляються та застосовуються в конкретному органі (підрозділі) внутрішніх справ, межами котрих і відокремлюється їх сфера дії, а загальна норма має більш ширшу сферу дії;
- в цілому локальне регулювання є виробничим від загального й здійснюється на основі загальнодержавних правових актів чи шляхом реалізації повноважень на локальне регулювання, встановлених компетентними органами;

- локальні норми мають більш конкретний характер порівняно зі спеціальними нормами, котрі регулюють працю працівників міліції;

- ці норми містяться в підзаконних актах, а спеціальні можуть закріплюватися і на рівні законів.

В цілому норми загального й спеціального законодавства про працівників міліції співвідносяться таким чином:

- загальні норми стосуються усіх суб'єктів трудового права і не роблять для них ніяких виключень; спеціальні – відносяться до якоїсь визначеної їх групи;

- загальна норма має загальний характер, а спеціальна – галузевий або функціональний;

- спеціальне законодавство створюється на основі загального і признане його конкретизувати відносно до особливих умов праці персоналу ОВС, а загальне законодавство про працю - на основі об'єктивних факторів, головним чином, соціально-економічних;

- якщо загальне законодавство призвано виконувати загальні суспільно важливі завдання, то спеціальна його форма - завдання особливого, специфічного характеру.

Отже, основні шляхи вдосконалення чинного законодавства про порядок та умови проходження служби в міліції вбачаються в наступному:

1. Вважається не доцільним механічне викладення у відомчих актах загальних правових положень діючого законодавства про працю, які містяться в нормах КЗпП України та інших нормативних актах, оскільки це призвело до надання переваги відомчим нормативним актам, а не нормам закону. Відомчій нормотворчості не повинні підлягати ті питання, які вже в достатній мірі урегульованні діючим законодавством про працю України.

2. Відсутність в чинному законодавстві про працю чіткої вказівки щодо співвідношення загальних положень у трудовому законодавстві, з правовими приписами, що знаходяться в спеціальних нормативних актах, перешкоджає ефективній правозастосовничій практиці, створює плутанину та повторення. Цю прогалину в праві необхідно усунути та встановити у відповідних статтях КЗпП України чіткі критерії відокремлення “правового поля” законодавства про працю та відомчої нормотворчості, тобто обговорити допустимі випадки і межі диференціації правового регулювання праці персоналу органів міліції.

3. Диференціацію правового регулювання праці персоналу ОВС, необхідно проводити у тому випадку, коли цього потребує специфіка їх діяльності, мета та завдання державної служби в межах, встановлених загальними нормами законодавства про працю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Советское трудовое право /Под ред. Н.Г. Александрова. -М.: Юрид. лит., 1972. -330 с.

2. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. -1994. -№ 4. -С.4-9.

3. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Х.: ХИВД, 1994. -76 с.

4. Паршестник А.Е. Вопросы советского административного права. -М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1949. -220 с.

5. Закон України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. -1991. -№ 4. -Ст.20 (із змінами та доповненнями).

6. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р., 3723-ХІІ // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.

7. Лавриненко О.В. Правовые вопросы возникновения, изменения и прекращения служебно-трудовых правоотношений работников ОВД. -Х.: ХИВД, 1999. -С.48-53.

*Надійшла до редакції 17.03.2004*

ЯЦЕНКО Т.П. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Исследована правовая природа норм, регламентирующих проходение службы лицами рядового и начальствующего состава органов милиции.

\*\*\*

JATSENKO T.P. LEGAL REGULATION OF SERVICE IN LAW-ENFORCEMENT ORGANS

The legal nature of the norms regulating service by persons of ordinary and commanding structure of organs of militia is investigated.