

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кузнiченко О. В.

У статті розглянуті проблемні питання правового захисту службово-трудова права працівників ОВС, досліджені існуючі точки зору щодо вирішення цієї проблеми та запропоновані нові шляхи її розв'язання.

Ключові слова: службово-трудова права, правовий захист, трудові відносини, працівники ОВС, служба в ОВС.

В статье рассмотрены проблемные вопросы правовой защиты служебно-трудовых прав работников ОВД, исследованы существующие точки зрения относительно разрешения этой проблемы и предложены новые пути ее решения.

Ключевые слова: служебно-трудова права, правовая защита, трудовые отношения, работники ОВД, служба в ОВД.

The article problem questions of legal protection of the office labor law of employees of police are considered, the existing points of view concerning permission of this problem are investigated and new ways of its decision are offered.

Keywords: office labor law, legal protection, the labor relations, employees polices, service in the police.

У сучасному світі проблема забезпечення поваги й додержання прав людини має “загальне значення” [1]. Права й свободи людини є тими “універсальними правовими цінностями, для яких є характерним встановлення єдиних міжнародно-правових стандартів у галузі охорони прав особистості” [2].

Питання розвитку й захисту основних прав і свобод людини набувають усе більш важливого значення на європейському рівні. Одними з основних напрямків державної політики в галузі прав людини є створення належних умов, розробка механізмів і процедур для повної й безперешкодної реалізації кожною людиною своїх прав і законних інтересів; приведення законодавства України у відповідність до універсальних стандартів прав людини Організації Об'єднаних Націй і Ради Європи; ратифікація міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, якими проголошено права й основні свободи людини й громадянина. Положення цього важливого документу є основою законотворчої діяльності у сфері прав і основних свобод людини.

Концепція забезпечення прав людини покладена в основу реформування багатьох галузей національного права, зокрема й трудового права України. Одними з основних завдань трудового права, на думку Г.І. Чанишевої, слід вважати визнання й послідовний розвиток системи трудових прав і свобод, встановлення державних гарантій їх дотримання й захисту, регулювання суспільних відносин у сфері найманої праці [3, 211]. У країнах розвинутої ринкової економіки й країнах, які здійснюють перехід до неї, є загальноновизнаним, що в центр трудового права має бути поставлена людина, її особистість.

Серед галузевих функцій трудового права особливого значення набуває захисна функція трудового права, а саме, відбулось розширення судового захисту трудових

прав. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Ці положення Конституції України відповідають міжнародно-правовим стандартам. Так, згідно зі ст. 8 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення його основних прав, наданих конституцією чи законом.

Слід відмітити, що положення цієї статті поширюються й на працівників ОВС, які користуються цим правом нарівні зі всіма громадянами. Зміни, які відбувались і відбуваються в суспільному житті, внесли багато нового в діяльність органів внутрішніх справ, розширення їх компетенції, вдосконалення форм і методів діяльності. Частина цих змін знайшла своє нормативне закріплення, але враховуючи сучасні темпи розвитку суспільного життя, ще більша їх частина потребує відповідного правового визнання та унормування. Серед них і конституційне право працівників ОВС на судовий захист своїх прав і свобод.

Науково-теоретичну базу цієї проблеми складають праці вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі трудового права, таких як: В.С. Венедиктова, Л.І. Лазор, О.І. Процевського, М.І. Іншина, К.Ю. Мельника, В.І. Щербини, С.А. Голощапова, В.В. Жернакова, О.В. Іванова, І.Я. Кісєльова, О.В. Лаврінєнка, О.В. Смірнова та інших.

Сьогодні як в Україні, так і в зарубіжних країнах активно досліджуються проблеми захисту трудових прав працівників. Одночасно, як свідчить практика, забезпечення саме трудових прав працівників викликає деякі труднощі як економічного, так і юридичного характеру. Ведеться активна робота над удосконаленням проекту нового Трудового кодексу України, прийнята велика кількість нормативних актів по розгляду колективних трудових спорів (конфліктів), ведеться активна робота інспекцій по нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства й інші заходи. Так, Л.І. Лазор зауважила, що на базі національного й міжнародного нормативного матеріалу поступово формується інститут захисту прав людини, який, на думку деяких юристів, може з часом стати одним з центральних у трудовому праві [4, 24].

Найбільш ефективною формою захисту трудових прав на сьогодні є судова форма захисту. Стаття 124 Конституції України передбачає, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України й судами загальної юрисдикції. До судів загальної юрисдикції стаття 125 Конституції України відносить Верховний Суд України, вищі судові органи спеціалізованих судів, апеляційні й місцеві суди.

Служба в ОВС - різновид державної служби, що протікає в спеціалізованому органі виконавчої влади й здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси й принципи державної служби як різновиду професійної служби. Працівник ОВС відповідає за свою діяльність перед особою та суспільством, що означає забезпечення простору для самоорганізації й становлення інститутів громадянського

суспільства. Він виступає у відносинах з населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень. Організована й функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба є найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Кожна зі структур системи ОВС та їх працівники мають певне службове призначення. Специфіка цілей і завдання служби, правового статусу працівника підрозділів ОВС, характер службово-трудової функції, правове регулювання праці державних службовців ОВС, їх повноваження й відповідальність визначені в законодавстві.

Конституційно-правові засади державної служби працівника ОВС - ті самі, що й будь-якого державного службовця. Підвищення рівня правових засад державної служби до конституційного закріплення свідчить про зростання її ролі й значення для формування громадянського суспільства й побудови демократичної, соціальної, правової держави. Державна служба працівника ОВС споконвічно покликана бути соціальною й правовою, орієнтованою на принципи гуманізму й відповідальності. Водночас у Конституції не названий працівник ОВС як носій державної служби. Це не означає, що система ОВС позбавлена конституційності. Її конституційність оцінюється насамперед двома критеріями: відповідністю ОВС тим положенням, що закріплені в Конституції України; законністю процедури заснування ОВС. Більше десяти статей Конституції України, присвячені безпосередньо питанням організації та функціонування державної служби, мають на увазі усіх її носіїв, також і працівників ОВС. Отже, служба в ОВС ґрунтується на правах, обов'язках і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби.

Під правовим захистом державного службовця, як зазначає М.І. Іншин, слід розуміти систему правових гарантій їх правового статусу, закріплену в законодавчих і підзаконних актах, а також діяльність уповноважених органів (посадових осіб) по їх реалізації, спрямовану на забезпечення недоторканності державного службовця, можливості здійснення її прав, виконання обов'язків і ліквідації наслідків їх порушень шляхом застосування правового примусу [5, 35]. У зв'язку з чим він вважає за недосконалість діючого Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 № 3723-XII [6] - відсутність в ньому окремої статті, в якій були б визначені основні положення про правовий захист державних службовців [5, 36]. Слід відмітити, що цієї ж норми не має в новому Законі України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. № 4050-VI [7].

Водночас найважливішою юридичною гарантією прав і свобод є судовий захист. Як відмічалось раніше, ст. 55 Конституції України визначає право всіх громадян на захист своїх прав і свобод у суді. Оскільки вказані права в цей час є конституційними, то змінюється механізм захисту цих прав у разі їх порушення. Конституція надає можливість безпосереднього звернення до суду з питань про захист трудових прав у разі їх порушення. Отже, є нагальним питання про захист службово-трудова прав працівників ОВС у суді, а саме, гарантії права на судовий захист.

Така можливість вирішення розбіжностей між керівництвом ОВС і працівниками ОВС з'явилася відносно недавно - з 1990 р. для працівників міліції (з моменту вступу в силу Закону України "Про міліцію", який передбачив право працівника міліції на судовий захист при звільнен-

ні, а саме, у ч. 5 ст. 18 цього Закону говориться, що при звільненні зі служби в міліції за ініціативою адміністрації в разі відхилення скарги з цього приводу вищими в порядку підлеглості службовою особою чи органом звільнений працівник міліції має право оскаржити звільнення в суді). Водночас у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС 1991 р. конкретної вказівки на судовий захист порушених прав працівників ОВС не зазначено. В абзаці 2 п. 24 цього Положення говориться про те, що в разі поновлення на роботі (посаді) орган, який розглядає трудовий спір, одночасно вирішує питання про виплату особі рядового й начальницького складу середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижче оплачуваної роботи, але не більш як за один рік.

Що ж виходить? Усі спори, які пов'язані з проходженням служби в ОВС як вирішувалися в адміністративному порядку, так і вирішуються донині, тому що норма ст. 24 Положення про проходження служби залишилася поки що незмінною. На сьогодні це значно обмежує права працівників ОВС, зокрема працівників міліції. Для працівників міліції як було спочатку встановлене таке право тільки на судовий захист при звільненні, так воно і залишилося. А для всіх інших працівників ОВС - право на судовий захист, виходить, що не поширюється. Таке положення явно вступає в протиріччя зі ст. 55 Конституції України, що закріплює право на судовий захист громадян усіх прав і свобод.

Динамічний розвиток суспільних відносин в нашій державі в ряді випадків обумовлює об'єктивне відставання від нього правотворчості, що призводить до виникнення ситуацій, які називаються прогалини в праві. Не вдаючись у докладний науково-правовий аналіз цього явища, відзначимо, що наявність прогалин у праві цілком об'єктивна, про що писав свого часу відомий теоретик В.В. Лазарєв, підкреслюючи їх неминучість навіть при ідеально налагодженій нормотворчій діяльності [8, 3].

Водночас працівники ОВС як особлива категорія державних службовців здійснюють свою трудову діяльність за допомогою інституту державної служби. Працівник ОВС наділяється спеціальним правовим статусом. Підтримуючи думку С.Д. Дубенко та інших науковців, В.С. Венедиктов і М.І. Іншин поділяють державну службу на два види: цивільну й мілітаризовану службу, де в останню включають і службу в ОВС [9, 11].

Про трудову природу служби в ОВС свідчить і наступний факт: ст. 6 проекту Трудового кодексу України передбачає, що відносини, пов'язані з проходженням служби в органах внутрішніх справ, податкової міліції, пожежної охорони регулюються трудовим законодавством, якщо інше не передбачено спеціальними законами. На думку К.Ю. Мельника, за своєю сутністю служба в ОВС є різновидом найманої праці, а тому прийняття навіть спеціальних нормативно-правових актів про проходження служби службовцями цих органів не означає, що вона не регулюється трудовим правом [10, 21]. Отже, стосовно гарантії права на судовий захист державних службовців, треба відмітити, що в Законі України "Про державну службу" від 16.12.93 р. у ч. 1 п. 12 ст. 11 вказується на те, що державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах та в судовому порядку, і в ст. 32 говориться про те, що рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду [6]. Як бачимо законодавець в частині судового

захисту державних службовців був більш ліберальним, тому привів норму про судовий захист у відповідність до конституційних положень.

Далі слід відмітити, що ст. 44 Конституції України визначає право всіх працюючих на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. На підставі того, що останнім часом такі вчені, як В.С. Венедиктов, О.І. Процевський, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, К.Ю. Мельник, В.І. Щербіна та інші говорять про те, що регулювання трудових відносин працівників ОВС має відбуватися переважно на підставі норм трудового права, то можна цілком стверджувати, що норми ст. 44 Конституції України повністю поширюються й на працівників ОВС, про що автор неодноразово вказував у своїх працях. До того ж на сьогоднішній день ст. 3 КЗпП України закріпила “широку сферу” дії трудового законодавства, тобто поширила його чинність на всіх, хто працює за трудовим договором (контрактом). Водночас законодавець і в проекті Трудового кодексу України, який прийнятий за основу Верховною Радою України ч. 3 ст. 7 закріплює широку сферу дії трудового законодавства, поширюючи регулювання на трудові відносини працівників ОВС.

У свою чергу, у п. 2 ст. 16 Закону України “Про державну службу”, де “державні службовці не можуть брати участь у страйках та чинити інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу”, у п. 8 ст. 18 Закону України “Про міліцію”, де “працівникам міліції забороняється займатись будь-якими видами підприємницької діяльності, а так само організувати страйки або брати в них участь” і в абз. 2 п. 15 Положення про проходження служби працівниками ОВС, де “особам рядового і начальницького складу забороняється займатись будь-якими видами підприємницької діяльності, а також організувати страйки та брати в них участь” - вводять пряму заборону на проведення страйків. Це зумовлено особливою важливістю функцій, які здійснюють державні службовці взагалі, а так само й працівники ОВС, зокрема, а також важкістю наслідків, які тягне за собою такий крайній засіб вирішення спірних ситуацій, як страйк працівників ОВС. Результатом такого страйку може стати обмеження чи незабезпечення прав і свобод громадян, які конституційно проголошені вищою цінністю. Однак навряд чи є правомірною й виправданою заборона на проведення страйків для всіх категорій державних службовців.

Законом України від 03.03.98 р. “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” у ст. 24 встановлені заборони щодо страйків тільки працівників (крім технічного та обслуговуючого персоналу) органів прокуратури, суду, Збройних Сил України, органів державної влади, безпеки та правопорядку. Причому й цим категоріям державних службовців заборонені не всі страйки, а тільки ті, які створюють загрозу життю й здоров’ю людей, докілью або перешкоджають запобіганню стихійному лиху, аваріям, катастрофам, епідеміям і епізоотіям чи ліквідації їх наслідків. Водночас у постанові Конституційного Суду РФ від 17.05.95 р. “У справі про перевірку конституційності статті 12 Закону СРСР від 09.10.89 р. “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” дане наступне роз’яснення: обмеження права на страйк окремих категорій працівників можливі тільки в тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров’я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави [11]. Виходячи з практики Російської Федерації, представляються сумнівними правові підстави заборони на всі страйки для державних службовців. Здається, що в цій частині ст. 24 Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” повинна бути корегована. Хотілося б запропонувати наступну редакцію

п. 1 названої статті: “Державним службовцям забороняється брати участь у страйках, наслідком проведення яких може стати порушення основ конституційного ладу, моральності, здоров’я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави”.

За останні роки в Україні відбулися значні перетворення, які привели до кардинального відновлення трудового законодавства. У новому проекті Трудового кодексу з’явилися нові форми й види захисту прав і інтересів, трудове законодавство все більше враховує міжнародні правові стандарти в правовому регулюванні тих або інших відносин. Однак відзначені нами в статті питання свідчать про те, що далеко не всі межі досконалості досягнуті, і зв’язку з чим слід уважно розглянути необхідність подальшої оптимізації трудового законодавства на предмет ліквідації наявних у ньому прогалин, що в підсумку буде сприяти посиленню правової захищеності всіх суб’єктів у сфері праці.

Література

1. Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990. – С. 30.
2. Абдулаев М.И. Международно-правовой контроль в области защиты прав человека // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 99.
3. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: Дисер. д-ра юрид. наук: 12.00.05. - Одеса, 2001. - 418 с.
4. Лазор Л.И. Влияние современных условий на рассмотрение отдельных проблем кодификации нового Трудового кодекса // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матеріали науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 червня 2004 року / За заг. ред. проф. В.С. Венедиктова. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - с. 22-27.
5. Іншин М.І. Особливості правового захисту державних службовців // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудовах відносинах: Матеріали науково-практичної конференції; м. Суми, 2-4 червня 2005 р. / За ред. проф. В.С. Венедиктова. - Харків: Українська асоціація фахівців трудового права, 2005. - 340 с.
6. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - С. 490.
7. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2012. - № 26. - С. 273. - 1993. - № 52. - С. 490.
8. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. - М., 1974. - 150 с.
9. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. - 164 с.
10. Мельник К.Ю. Служба в органах внутрішніх справ та сфера дії трудового права / Трудове право, право соціального забезпечення та сучасні проблеми проходження служби в органах внутрішніх справ: матеріали всеукраїнськ. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2011 р.). - Х.: ХНУВС, 2011. - С. 19-22.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.95 г. “По делу о проверке конституционности ст. 12 Закона СССР от 09.10.89 г.” // Сборник законодательства РФ. - 1995. - № 21. - Ст. 1976.

Кузнiченко О.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 07.12.2013

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**