

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*В.Я.Гоц, канд. юрид. наук,
О.В.Лавріненко*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ СПІВРОБІТНИКІВ МІЛІЦІЇ

Виконання міліцією своїх завдань по забезпеченню правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян значною мірою залежить від урегульованості правового статусу співробітників міліції, їх правової та соціальної захищеності. Прийняті останнім часом Закони України “Про міліцію”, “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ” та інші, а також підзаконні акти, значною мірою сприяли вирішенню багатьох проблем, але все ж вони залишаються. І, перш за все, потребує з’ясування питання, до якої галузі права належить регулювання службово-трудова відносин осіб, які проходять службу в органах внутрішніх справ України. Чинне спеціальне законодавство про міліцію чітко не вказує на галузеву приналежність таких правовідносин. Різні точки зору є і в науці. Одні вчені, зважаючи на функції управління, особливості правового положення, - відносять питання проходження державної служби посадовими особами - представниками влади - до предмету адміністративного права - Н.Г.Олександров, [1, с.30], Ю.М.Козлов [2, с.30,63], інші - до трудового права — А.Є.Пашерстнік [3]. Є автори, які вказують на подвійний, граничний характер таких відносин - С.О.Іванов [4, с.5] або на присутність елементів трудового права в регламентації службових відносин - В.С.Венедиктов [5, с.13].

Відповідно до Закону України “Про міліцію” співробітник міліції є представником державного озброєного органу виконавчої влади, який проходить державну службу. Саме так визначається правовий статус співробітників міліції і в працях вчених (О.М.Бандурка, О.В.Горбачов [6, с.46]). В той же час, згідно зі ст. 3 Кодексу законів про працю України (КЗпП) трудове законодавство регулює трудові відносини працівників всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої приналежності. Безумовно, його дія поширюється і на державних службовців. Тож важко погодитись із роз’ясненням Мінпраці України від 04.02.94 р. № 06/352, згідно з яким

на працівників міліції ст. 21 КЗпП не поширюється. Адже відповідно до ст. 17 Закону України "Про міліцію", п.3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ на службу до міліції приймаються громадяни на добровільній, договірній, контрактній основі. А ст. 21 КЗпП визначає контракт саме як особливу форму договору. І в літературі, незважаючи на цілий спектр поглядів з цього приводу, жоден із авторів не розглядає контракт окремо-від трудового договору, а навпаки, останній визначається саме через поняття трудового договору, його зміст, форму тощо [7]. Таким чином, службово-трудова відносина працівників органів внутрішніх справ виникають на підставі трудового договору (контракту) і реалізуються в його рамках. І саме через трудовий договір на співробітників міліції поширюється дія загальних норм законодавства про працю України.

Окремі автори розглядають державну службу як самостійну частину (підгалузь) особливої частини адміністративного права. [12, с.66] Так, Ю.Н.Старілов вважає, що норми трудового і пенсійного права поступово будуть замінюватись відповідними за змістом нормами чиновного права. На його думку, для працівників доцільно вдосконалювати трудове законодавство, а для службовців - розробляти чиновне право [8, с.47]. Такий підхід викликає ряд зауважень. Насамперед, чи доцільно створювати "відповідне за змістом" трудовому чиновне право, якщо відносини, що виникають при проходженні державної служби, регламентуються діючим законодавством про працю шляхом диференціації правового регулювання праці службовців державних органів, а перспектива вбачається в уніфікації законодавства, ліквідації невинуватих розбіжностей у правовому статусі працівників, встановленні єдиних гарантій тощо. Разом з тим, В.Прокопенко і О.Вівчаренко, виходячи з того, що в Законі України "Про державну службу" встановлені категорії і ранги для державних службовців, пропонують застосувати щодо до останніх термін "чиновники". Але автори не ставлять питання про створення нової галузі права, тим самим відносять державних службовців (чиновників) до сфери дії трудового права [9, с.17]. Зауважимо, що А.Колесніков, пропонуючи підготувати і видати Адміністративний кодекс, ще в 1923 р. писав, що становище службовців в державних установах повинно визначатися принципово тими ж правилами, що і службовців в різних господарчих підприємствах - правилами Кодексу законів про працю, і немає рішуче ніяких підстав для того, щоб створювати особливі правила про державну службу [10, с.39-41]. Про необхідність включення трудових

відносин в державному секторі в рамки права, яке регламентує будь-яку найману працю, висловлюються і ряд зарубіжних вчених (Ф.Коллен, Р.Докуа) [11, с.153].

Цікаво, що на відміну від діючого спеціального законодавства про міліцію України, в п.2 Інструкції "Про організацію радянської робітничо-селянської міліції", затвердженої постановою НКВС і юстиції від 12.10.1918 р., міліція визнавалась виконавчим органом центральної влади на місцях. А особи, які вступили на службу до міліції і розшуку, згідно з п.2 Правил проходження служби в Робітничо-Селянській Червоній Міліції і Карному Розшуці, затверджених НКВС УРСР 01.12.1923 р., [12] вважались такими, що перебувають на державній службі і підпорядковувались як загальним діючим в цій області законам, так і спеціальним, які видавались щодо міліції і розшуку. Відповідно до ст.4 Положення про службу РС міліції, затвердженого постановою ВЦВК і РНК РРФСР від 28.09.1925 р., на робітників стройового складу міліції, активного складу карного розшуку, адміністративно-господарчий персонал міліції - як на осіб найманої праці - поширювався КЗпП і прийняті на його основі постанови за окремими винятками (оперативна робота тощо). П.Д.Камінська в свій час відмічала цілковиту обґрунтованість такого підходу при визначенні правового статусу робітників міліції і звертала увагу на те, що вказані винятки обумовлені специфічними умовами напівмілітаризованої праці [13, с.38].

Одним із аргументів прихильників "адміністративного підходу" є посилення на європейську (західну) модель адміністративного права. Безумовно, зарубіжний досвід, практика мають важливе значення для розвитку і вдосконалення вітчизняного законодавства, але ставитись до нього необхідно критично, вибірково. Актуальними, в зв'язку з цим, є слова Генерального директора Міжнародної Організації Праці (МОП) про те, що кожна система трудових відносин виходить із історичного, політичного, економічного, соціального і культурного досвіду і визначає власні "правила гри" в рамках своїх параметрів [14, с.31-32].

Слушною є думка С.О.Іванова про те, що перевага, яка віддається трудовому праву, зумовлена тим, що саме воно за своїм призначенням покликане захищати робітника, тоді як адміністративне право - державу [15, с.58].

Таким чином, служба державі є працею, трудовою діяльністю громадян. А тому службово-трудова відносина робітників органів міліції, які

перебувають на державній службі, повинні регулюватись чинним законодавством України про працю.

Отож, такі питання, як встановлення випробування при прийнятті на службу в органи внутрішніх справ, його правове значення та наслідки; переведення на іншу роботу; звільнення зі служби за скороченням штату, в зв'язку з виявленою невідповідністю працівника займаній посаді або виконуваній роботі, за порушення внутрішнього трудового розпорядку; регулювання робочого часу і часу відпочинку; оплати праці, гарантійні та компенсаційні виплати; охорона праці стосовно працівників міліції повинні регулюватись відповідно до чинного трудового законодавства. Диференціація цього правового регулювання відбувається в тих випадках, коли це обумовлено специфікою завдань і функцій міліції, і повинна здійснюватись актами спеціально уповноважених державних органів у рамках їх компетенції.

Список літератури:

1. Советское трудовое право/Под ред. Н.Г.Александрова. М., 1972.
2. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.
3. Паршестник А.Е. Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949.
4. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы//Государство и право. 1994. № 4.
5. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Х., 1994.
6. Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ. К., 1994.
7. Прилипко С.Н. Трудовой контракт в законодательстве Украины: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Х., 1995.
8. Хусточкина О. Контракт в трудовом праве Украины//Право Украины, 1995, № 5-6.; Прокопенко В. Трудовой договор педагогических работников//Право Украины. 1995. № 2.
8. Стариков Ю.Н. Государственная служба в РФ: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса//Государство и право. 1995. № 1.
9. Прокопенко В., Вивчаренко О. Предмет трудового права Украины. Ивано-Франковск, 1994.
10. Колесников А. Административное право РСФСР//Власть Советов, 1923. № 23, 11. Коллен Ф., Докуа Р., Гутьер П.Г. и др. Трудовое право в капиталистическом государстве. М., 1982.
12. Бюллетень НКВД УССР. 1924. № 1-2.
13. Каминская П.Д. Советское трудовое право. М., 1929.
14. Демократизация и МОТ: Доклад Генерального директора. Женева, 1992.
15. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы//Государство и право. 1994. № 4.

Надійшла до редколегії 04.01.96 р.