

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Термін «припинення трудового договору» є найбільш широким за об'ємом, родовим поняттям і охоплює всі випадки закінчення його дії, в тому числі – внаслідок вибуття зі складу органу внутрішніх справ, кадрів МВС України осіб рядового і начальницького складу, які померли, загинули, пропали безвісті. Попри зазначеного, у законодавстві про працю та літературі зустрічається і термін «розірвання трудового договору», який торкається лише випадків, коли трудовий договір припиняється з ініціати-ви будь-якої з його сторін або третіх осіб, що не є стороною договору.

Аналіз змісту спеціального законодавства про працю, що регламентує порядок та умови проходження служби в органах внутрішніх справ (наприклад, ст.ст. 18, 21–23 Закону України «Про міліцію» [1]; п.п.8, 19, 24, 35, 40–42, 48, 56, 62–71, 73, 82, 83 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС [2]; пп.1.4, 4.11, 5.3 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затв. наказом МВС України № 148 від 23.02.2001р.; пп.3.4 Настанови з організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затв. наказом МВС України №759 від 21.10.2000р.; пп.2.5 Інструкції про порядок проведення серед працівників органів внутрішніх справ України конкурсу на заміщення посад номенклатури МВС України, затв. наказом МВС України № 513 від 30.06.2001р.; п.4 Інструкції про порядок формування в органах внутрішніх справ України резерву кадрів на висунення та організацію роботи з ними, затв. наказом МВС України №335 від 27.04.2001р.; п.п.7, 8 Інструкції з організації персонального обліку кадрів в системі МВС України, затв. наказом МВС України № 345 від 31.05.1995р.; п.п.4, 14 Правил оформлення і ведення особових справ на осіб начальницького (офіцерського) і рядового складу органів і військ МВС України (додаток № 5 до Інструкції з організації персонального обліку кадрів в системі МВС України, затв. наказом МВС України № 345 від 31.05.1995р.)), дозволяє дійти висновку, що стосовно усіх випадків припинення службово-трудова-правовідносин-співробітників-ОВС-використовується-виключно-термін— «звільнення».

Така особливість термінологічного підходу в спеціальному законодавстві потребує більш прискіпливого наукового аналізу з урахуванням положень доктрини трудового права. Родове поняття «припинення» трудового договору не є тотожним поняттю «звільнення» з роботи (служби). Так, поняття «припинення» характеризує стан трудового договору між органом внутрішніх справ та співробітником, а термін «звільнення зі служби» характеризує правовий стан безпосередньо працівника. Загальноновизнаним є вживання словосполучень: «...трудова договір (контракт) укладається,

змінюється, припиняється», а працівник – «...приймається на роботу, переводиться на іншу або ж звільняється з останньої».

Поняття «припинення трудового договору» відрізняється від поняття «звільнення з роботи» і за обсягом: в силу особистого характеру службово-трудова відносин працівників ОВС [3, с.259–261], трудовий договір з ними припиняється у випадку смерті, гибелі чи коли вони пропали безвісті, але ж звільнення зі служби у таких випадках не провадиться.

Окремі автори розглядають «звільнення» як термін, якому відповідає «процедура технічного оформлення» вже припинених трудових відносин [4, с.224; 5, с.212]. Таке тлумачення терміну, за виключенням слова «технічного» вбачається обґрунтованим, оскільки дійсно як в законодавстві, так і в літературі звільнення працівника передбачає виконання відповідними компетентними особами (органами) певної сукупності дій – виплата грошової допомоги, видача копії наказу про звільнення, довідок, трудової книжки, проведення розрахунку і т.ін.

Наявність відповідної процедури оформлення припинених службово-трудова відносин осіб рядового та начскладу ОВС характерна і для положень спеціального законодавства про порядок та умови проходження напівмілітаризованої державної служби в органах МВС України. Наприклад, відповідно до п.14 Інструкції з організації персонального обліку кадрів в системі МВС України, затв. наказом МВС України від 31.05.1995р. № 345, – особам рядового і начскладу, звільненим з органів внутрішніх справ, видають припис відповідної форми, військовий квиток зданий під час оформлення на службу, трудову книжку, заповнену відповідно до Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників. Запис про службу в органах внутрішніх справ робиться у трудовій книжці без переліку найменувань підрозділів і посад із зазначенням загального періоду проходження служби, а також дат, номерів наказів та органів, що їх видавали. До трудової книжки заносяться також відомості про всі нагороди та заохочення, отримані за період перебування на службі в органах внутрішніх справ. Особам, які не мали трудової книжки під час вступу на службу до органів внутрішніх справ, трудову книжку оформляє та видає кадровий апарат який звільняє їх з органів внутрішніх справ.

Разом з тим термін «звільнення», згідно чинного законодавства про працю, може означати і вид дисциплінарного стягнення. Але тут потрібно зазначити, що на відміну від загальних приписів ст.147 Кодексу законів про працю України, де «звільнення» закріплене як одне із дисциплінарних стягнень, – в спеціальному законодавстві про службу останнє визнається «крайнім заходом дисциплінарного стягнення», яке «може провадитись за систематичне порушення дисципліни або вчинення проступку, несумісного з перебуванням на службі в органах внутрішніх справ». Тобто – поняття «звільнення» розглядається одночасно і як вид дисциплінарного стягнення, і як «крайній захід» стосовно порушників службово-трудова дисципліни, що застосовується лише у передбачених ст.27 Дисциплінарного статуту ОВС, затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29.07.1991р. №1368–XII [6], випадках. Водночас, в пп.є) п.63 та пп.є) п.64 Положення про про-

ходження служби передбачається можливість звільнення працівника ОВС за «порушення дисципліни», – треба розуміти – що за будь-яке порушення дисципліни, незалежно від його характеру, кількості таких порушень та інших кваліфікаційних критеріїв. Але ж згідно ст.18 Закону «Про міліцію», – порядок та умови проходження служби в міліції регламентуються як, Положенням про проходження служби, так і Дисциплінарним статутом. Така колізія норм вбачається недопустимою і потребує змін: законодавство про дисциплінарну відповідальність працівників міліції, інших органів внутрішніх справ має бути структурно та змістовно узгодженим, послідовним, логічно завершеним. Саме за наявності таких характеристик її можна взагалі вести мову про «систему законодавства про службу».

Відтак, – вважаю за доцільне взагалі виключити з редакції ст.27 Дисциплінарного статуту слова «...крайнім заходом дисциплінарного стягнення і може провадитись за систематичне порушення дисципліни або вчинення проступку, несумісного з перебуванням на службі в органах внутрішніх справ», оскільки нормативне встановлення випадків застосування того чи іншого виду дисциплінарного стягнення, по-перше, – обмежує дисциплінарну владу відповідних посадових осіб (ст.ст.6, 18–24 Дисциплінарного статуту ОВС). По-друге, – якщо виходити зі змісту ст.26 Дисциплінарного статуту, де встановлено, що: «...дисциплінарне стягнення повинно відповідати тяжкості вчиненого проступку і ступеню провини; при визначенні виду і міри покарання беруться до уваги: характер проступку, його наслідки, обставини, за яких його було вчинено, попередня поведінка винного, його ставлення до служби, стаж служби і рівень кваліфікації; перед накладанням стягнення від винного береться пояснення...», – то стає очевидним, що прерогатива визначати вид стягнення за порушення дисципліни, з урахуванням відповідних обставин, за яких скоєно проступок, належить адміністрації органу внутрішніх справ та відповідним вищестоящим начальникам аж до Міністра внутрішніх справ, а не пов'язане з кваліфікаційними ознаками, що зазначені в ст.27 Дисциплінарного статуту.

Таким чином, необхідно ввести нормативного лексику спеціального законодавства про порядок та умови проходження служби особовим складом, крім поняття «звільнення», таких термінів як: «припинення» та «розірвання» трудового договору. При цьому співвідносити зазначені терміни з огляду на такі їх дефініції:

– «припинення трудового договору (контракту про службу) з працівником органів внутрішніх справ» – найбільш широке за об'ємом, родове поняття, що охоплює всі випадки припинення службово-трудова правовідносин, в тому числі – внаслідок вибуття з кадрів МВС, осіб, які померли, загинули, пропали безвісті, а також позбавлені спеціального звання. Перелік загальних підстав припинення трудового договору з працівником ОВС треба легально закріпити в новому законі – Законі «Про органи внутрішніх справ України», при необхідності – деталізувати на рівні Положення про проходження служби з зазначенням особливостей процедури звільнення за кожною підставою;

– «розірвання трудового договору (контракту про службу)», поняття, яке має використовуватися виключно стосовно випадків, коли трудовий договір припиняється з ініціативи будь-якої із сторін службово-трудоного відношення або третьої особи, що не є стороною договору:

– термін «звільнення зі служби», – характеризує правовий стан працівника ОВС, а також може означати процедуру документального оформлення вже припинених службово-трудоного відносин, вид дисциплінарного стягнення за порушення службово-трудоного дисципліни.

До речі, саме такий підхід застосовується на сьогодні в законодавстві про службу в органах внутрішніх справ деяких країн. Так, ст.51 Закону Республіки Білорусь від 26.02.1991р. «Про міліцію» закріплені всі основні підстави звільнення зі служби, а в п.51 Положення про проходження служби особовим складом ОВС Білорусі, встановлено, що однією із підстав «припинення служби» є «звільнення зі служби», що може провадитися, в свою чергу, за різними підставами (власне бажання, досягнення граничного віку перебування на службі, за порушення умов контракту та ін.).

Взагалі ж питання щодо визначення змістовного співвідношення термінів «припинення», «розірвання» трудового договору та «звільнення» працівника необхідно нормативно розкрити в «Загальних положеннях» нового Трудового кодексу України. Це «впорядкує нормативну лексику і буде сприяти «прозорості» правових приписів, що містяться в Кодексі, у процесі правозастосувальної практики та їх тлумачення» [7, с.281].

Підставами припинення трудового договору з працівником ОВС є такі життєві обставини, які визначаються законодавством як юридичні факти, що можуть, за наявності передбачених умов, призвести до припинення службово-трудоного відносин. Трудове законодавство передбачає єдині загальні підстави припинення трудового договору (ст.36 КЗпП). При розробці та закріпленні загального переліку підстав припинення службово-трудоного правовідносин в Законі «Про органи внутрішніх справ» важливим є питання про характер співвідношення переліків підстав припинення трудового договору, закріпленого в КЗпП та Законі «Про органи внутрішніх справ». Вважаю, що до розробки та введення в дію нового Закону слід виходити з того, що дія Кодексу законів про працю розповсюджується на службово-трудоного правовідносини і саме в останньому міститься перелік загальних підстав припинення трудового договору стосовно усіх категорій працівників, в тому числі і органів внутрішніх справ. А чинне Положення про проходження служби – спеціальні підстави припинення трудового договору, які застосовуються наряду з загальними стосовно цієї категорії державних службовців за принципом співвідношення «загальна – спеціальна норма» [8, с.120–123].

В протилежному випадку – виникає ряд непорозумінь, колізій. Так, Верховний Суд України 03.03.1998р. №1–4/83 направив роз'яснення на адресу МВС України, де звертав увагу на те, що «...проходження служби рядового і начальницького складу органів МВС України регулюється не Кодексом законів про працю України і Законом «Про охорону праці», а законодавством про ці органи...». На запит МВС України за № 1365/ Тр від

13.03.1998р. до Міністерства праці та соціальної політики України останнім був направлений на адресу МВС лист за №22–15–58 від 17.04.1998р., де зазначалося, що дія КЗпП України «на осіб рядового і начальницького складу, які мають спеціальні звання, не поширюється, оскільки вони проходять службу і їх правовий статус регулюється Законом «Про міліцію», Положенням про проходження служби, Дисциплінарним статутом ОВС та іншими нормативно-правовими актами».

В той же час, одним із таких нормативно-правових актів – Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів у вищих навчальних закладах МВС України, затв. наказом МВС України №282 від 15.04.1993р., передбачено, що докторант – особа середнього, старшого чи вищого начальницького складу ОВС може бути відрахована з докторантури «за порушення правил внутрішнього розпорядку, а також за протиправні дії та з інших підстав, що передбачені трудовим законодавством» (пп.2.12). Згідно ж п.п.1.4; 1.11; 7 Настанови з організації професійної підготовки рядового і начальницького складу ОВС України, затв. наказом МВС України № 759 від 21.10.2000р., – навчання в докторантурі, регламентується вищезгаданим Положенням і є організаційним видом навчання в системі безперервної професійної підготовки особового складу і до осіб, відрахованих з навчання через недисциплінованість, небажання вчитись та з інших негативних мотивів, «вживаються заходи відповідно до Дисциплінарного статуту і Положення про проходження служби ... аж до звільнення». Тобто, фактично відрахування з навчання в докторантурі особи начскладу ОВС з підстав, «передбачених трудовим законодавством» і пов'язаних з її винною поведінкою, розглядається як підстава припинення службово-трудових правовідносин (звільнення зі служби в органах внутрішніх справ).

Свого часу було видано наказ МВС України від 29.04.1994р. № 230 «Про застосування в підрозділах системи МВС України затвердженого Держкомітетом по нагляду за охороною праці Типового положення про службу охорони праці і Типового положення про комісію з питань охорони праці підприємства», де зазначається, що обидва органи: служба та комісія, створюються «...у відповідності до Закону України «Про охорону праці».

Певний інтерес викликає і лист МВС за 2638/Тр від 12.05.1998р. «Про стан охорони праці в органах і підрозділах системи МВС України», в якому зазначено, що «...у відповідності з вимогами Закону України «Про охорону праці» в органах і підрозділах системи МВС протягом 1997 р. проводилась робота щодо створення безпечних умов праці та профілактики травматизму, пов'язаного з виконанням трудових обов'язків». В листі передбачається «з метою забезпечення конституційних гарантій працівників органів і підрозділів системи МВС України на працю в безпечних і здорових умовах... організувати ...проведення комплексних обстежень стану виконання Закону «Про охорону праці» в підлеглих підрозділах..., запровадити ... щоквартальний розгляд стану аварійності і травматизму в органах і підрозділах, звіти їх керівників про стан виконання Закону «Про охорону праці»...».

Не викликає сумніву дія приписів КЗпП на службово-трудові відносини працівників ОВС і стосовно гарантій права на працю, закріплених в ст.5–1 Кодексу: надання організаціями відповідно до їх попередньо поданих заявок роботи за фахом випускникам державних вищих навчальних закладів; компенсація відповідно до законодавства матеріальних витрат у зв'язку з направленням на роботу в іншу місцевість; правовий захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи та ін. Всі ці гарантії знайшли своє нормативне відображення у відповідних відомчих актах: наприклад, Порядку підготовки фахівців у вищому навчальному закладі МВС України за державним замовленням із числа осіб цивільної молоді, рядового і молодшого начальницького складу ОВС України та їх працевлаштування, затв. наказом МВС України № 660 від 30.08.1999р.; Тимчасовій інструкції про шляхове забезпечення осіб рядового і начальницького складу та військовослужбовців внутрішніх військ МВС України при призначеннях та переміщеннях, затв. наказом МВС України № 815 від 28.11.1996р.; п.24 Положення про проходження служби; п.87 Інструкції про порядок застосування нормативних актів з питань грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу ОВС, затв. наказом МВС України № 149 від 10.06.1999р.

Пунктом 17 Положення про проходження служби передбачено, що вагітні жінки й матері з числа осіб рядового і начскладу користуються всіма правами й пільгами, встановленими діючим законодавством; тотожний припис міститься і в п.13 Інструкції про порядок застосування нормативних актів з питань грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу ОВС. Але ж загальновідомо, що ціла низка пільг і гарантій передбачена для вагітних жінок й матерів саме Кодексом законів про працю (наприклад, ст.ст.174–186¹ КЗпП України). В тому числі Кодексом регулюється й порядок та умови надання жінкам-співробітницям ОВС соціальних відпусток (відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; додаткова відпустка працівникам, які мають дітей), про надання яких йдеться в п.61 Положення про проходження служби. А в наказі МВС України № 559 від 20.09.1992р. «Про порядок надання жінкам з числа рядового і начальницького складу МВС України, жінкам-військовослужбовцям відпусток по догляду за дитиною», де прямо передбачено, що відповідні відпустки жінкам надаються «у відповідності до ст.ст.179, 181 КЗпП України».

Згідно з п.п.3.11; 3.20 Положення про підготовку фахівців у вищих закладах освіти МВС України без відриву від роботи (заочна форма навчання), затв. наказом № 919 МВС України від 30.12.1997р., слухачам, які одержали довідку-виклик для участі в навчально-екзаменаційній сесії, надається додаткова оплачувана відпустка (крім чергової) тривалістю відповідно до терміну сесії та згідно з пп.1, 2 ст.216 КЗпП України, – на першому і другому курсах – 30 календарних днів, на третьому і наступних курсах – 40 календарних днів щорічно. Згідно зі пп.3, 4 ст.216 КЗпП України на період складання держіспитів слухачам надається додаткова оплачувана відпустка

тривалістю 30 календарних днів, підготовки і захисту дипломних проєктів (робіт) – 2 місяці для слухачів ВЗО I рівня акредитації; 4 місяці – для слухачів ВЗО III–IV рівнів акредитації. Враховуючи, що відповідно пп.1.1.1. Статусу слухачів і курсантів вищих навчальних закладів МВС України, затв. наказом МВС України № 505 від 13.09.1994р., слухачами навчальних закладів є особи старшого і середнього начскладу ОВС, які навчаються у цих закладах; особи, які навчаються у навчальних закладах за заочною формою навчання або проходять курси початкової підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, – то можна дійти висновку, що мова, знову ж таки, йде про розповсюдження на осіб начскладу ОВС положень чинного КЗпП України.

Постає питання: так регулюється проходження служби нормами КЗпП України, Закону «Про охорону праці» та іншими актами загального законодавства про працю? Виходячи з наведеного – відповідь, на мій погляд, має бути стверджувальною. Більше того – оскільки всі із зазначених гарантій містяться виключно в підзаконних нормативних актах, то слід виходити з того, що останні, в одному випадку, – деталізують відповідні загальні положення, закріплені в кодифікованому законі, акті найвищої юридичної сили, – Кодексі законів про працю України, а в іншому – дублюють приписи цього ж Кодексу (напр., ст.22 Закону «Про міліцію» та ст.50 КЗпП) і є проявом диференціації правового регулювання праці відповідної категорії найманих працівників – працівників ОВС.

Диференціація правового регулювання праці осіб рядового та начскладу здійснюється за допомогою спеціальних норм, які поділяються на дві основні групи. Перша – це правові приписи норм спеціального законодавства, що повністю відтворюють загальні норми законодавства про працю; друга – норми, які витікають із змісту загальних положень та містять специфічні приписи з урахуванням характеру та умов праці співробітників. Останні норми, в свою чергу, можна класифікувати на такі підгрупи нормативних приписів: норми-вилучення, норми-доповнення, норми-приспосаування (альтернативи) та експериментальні норми. Використання спеціальних норм першої групи у спеціальному законодавстві про службу призводить до дублювання правових приписів, а інколи дає підставу для висновку, що правовою основою регулювання праці атестованих працівників є тільки спеціальна нормативна база. Доцільно було б в цьому випадку використовувати бланкетний спосіб викладення спеціальних норм, чітко посилаючись на відповідні положення КЗпП України та інших законів, а не обмежуватися посиланням на «діюче законодавство» взагалі.

Зазначимо, що на відміну від діючого спеціального законодавства про міліцію, особи, які проходили службу в міліції і розшуці, згідно п.2 Правил проходження служби в Робітничо-Селянській Червоній Міліції і Карному Розшуці, затв. НКВС УРСР 01.12.1923р. [9], 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 в Робітничо-Селянській міліції, затв. постановою ВЦВК і РНК РРФСР від 28.09.1925р., на працівни-

ків 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, свого часу, також обстоювала обґрунтованість такого підходу законодавця при визначенні правового статусу працівників міліції і звертала увагу на те, що вказані винятки обумовлені специфічними умовами напівмілітаризованої праці [10, с.38]. Переконалий, що такий концептуальний підхід є актуальним і має бути врахований у процесі подальшого вдосконалення термінології законодавства України про службу в органах внутрішніх справ.

Список літератури: 1. Закон України «Про міліцію» // Відомості Верховної Ради України. 1991. №4. Ст. 20. 2. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. К., 1993. 3. Лаврінченко О.В. Особистісний елемент службово-трудового правовідношення працівника органів внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. 2000. Спецвипуск. 4. Советское трудовое право: Учебн./ Под. ред. А.Д. Зайкина. М., 1979. 5. Советское трудовое право: Учебник / В.С. Андреев, С.А. Голошапов, А.И. Шебанова и др.: Под ред. В.С. Андреева, В.Н. Толкуновой. – 4-е изд., исправ. и доп. М., 1987. 6. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України // Відомості Верховної Ради України. 1991. №45. 7. Лаврінченко О.В. Звільнення працівників з ініціативи роботодавця: напрями удосконалення законодавства про працю // Вісник Університету внутрішніх справ. 2000. Вип. 11. 8. Гоц В.Я., Лаврінченко О.В. Правове регулювання праці співробітників міліції // Вісник Університету внутрішніх справ. 1996. Вип.1. 9. Бюллетень НКВД УССР. 1924. №1-2. 10. Каминская П.Д. Советское трудовое право. М., 1929.

Надійшла до редколегії 05.10.01

І.П. Греков

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ОСОБЛИВИЙ РІЗНОВИД СУСПІЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ

Професія державного службовця уявляє собою особливий різновид трудової суспільно необхідної діяльності людей, які володіють спеціальними теоретичними знаннями, навичками та уміннями, набутими в результаті освітянської підготовки, досвіду роботи в системі державного управління. Такий особливий характер професійної діяльності державних службовців обумовлюється специфікою виконуваних ними завдань по реалізації функції держави, їх суспільно корисною масштабністю. Таким чином, виокремлення державно-службової діяльності як професії з-поміж інших видів суспільно-корисної діяльності дозволяє визначити наступні її характеристики: по-перше, сферою даної професійної діяльності виступають органи державної влади; по-друге, цей рід занять має власну назву – державна служба; по-третє, предметом праці означеного різновиду занять є інформація; по-четверте – продуктами професійної діяльності тут необхідно вважати відповідні управлінські рішення та їх наслідки. Поряд з специфічними характеристиками державно-службової діяльності, праця дер-