

ПРИТЧИНА В. Ю.,
заступник начальника Управління, начальник відділу
громадянства та реєстрації фізичних осіб
ГУДМС в Харківській області

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС КАДРОВИХ ПРОЦЕДУР У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

К ВОПРОСУ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ, КОТОРЫЕ ВОЗНИКАЮТ ВО ВРЕМЯ КАДРОВЫХ ПРОЦЕДУР В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

TO QUESTION OF DIFFERENTIATIONS OF LEGAL RELATIONSHIPS, THAT ARISES UP DURNING SKILLED PROCEDURES IN NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Анотація: у статті обґрунтовується доцільність розмежування правовідносин, які виникають під час кадрових процедур у Національній поліції України. Досліджено сутність і особливості адміністративних і трудових (індивідуальних і колективних) правовідносин, які запропоновано розмежовувати за критеріями об'єкта, суб'єкта та змісту (особливостей) правовідносин у сфері кадрових процедур у Національній поліції України.

Ключові слова: Національна поліція, поліцейський, адміністративні правовідносини, трудові правовідносини, умови праці, владно-розпорядча діяльність, виконавча влада.

Аннотация: в статье обосновывается целесообразность разграничения правоотношений, которые возникают во время кадровых процедур в Национальной полиции Украины. Исследована сущность и особенности административных и трудовых (индивидуальных и коллективных) правоотношений, которые предложено разграничивать по критериям объекта, субъекта и содержания (особенностей) правоотношений в сфере кадровых процедур в Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: Национальная полиция, полицейский, административные правоотношения, трудовые правоотношения, условия труда, властно-распорядительная деятельность, исполнительная власть.

Annotation: the article proves the feasibility of differentiation of legal relations arising during the personnel, procedures in the National Police of Ukraine. The essence and peculiarities of administrative and labor (individual and collective) relations were investigated, and there was a proposition to distinguish them according to the next criteria: the object, the subject and content (features) in the field of legal personnel procedures in the National Police of Ukraine.

Key words: National police, police officer, administrative legal relationship, labor legal relationship, working conditions, imperious and administrative activity, executive power.

Вступ. На сьогодні розробка та здійснення кадрових процедур у Національній поліції України об'єктивно є чи не найважливішою складовою процесу організації та управління новоствореним центральним органом виконавчої влади, саме від їх ефективності залежить результативність діяльності Національної поліції і досягнення поставлених цілей реформування вітчизняної міліції. У той же час сутнісна природа й особливості кадрових процедур у Національній поліції України обумовлюють виникнення різних правовідносин, що регулюються нормами кількох галузей права, що, у свою чергу, спричиняє виникнення проблеми їх розмежування.

Постановка проблеми та аналіз літературних джерел. Адміністративні, трудові та інші правовідносини у сфері кадрового забезпечення органів державної влади, у т.ч. органів внутрішніх справ, досліджували низка вітчизняних і зарубіжних правознавців: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.П. Коренев, О.В. Кузьменко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, К.Ю. Мельник, О.Ю. Оболенський, О.І. Павленко, О.В. Петришин, Ю.А. Тихомиров, М.Я. Швець та ін.

Проте питання розмежування правовідносин, які виникають під час кадрових процедур у Національній поліції України, є практично недослідженим, не виділені чіткі критерії такого розмежування, не окреслено межі, особливо адміністративних і трудових відносин, що

суттєво впливає на ефективність і особливості правового регулювання в цій сфері. Отже, **метою статті** є дослідження правовідносин, які виникають під час кадрових процедур у Національній поліції України, і їх розмежування.

Результати досліджень. Варто зазначити, що прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 [1] й власне реформа української міліції активізували кадрову роботу в органах внутрішніх справ, зокрема, в органах новоствореної поліції. Удосконалені кадрові процедури добору й призначення на посаду поліцейського, проходження служби, переміщення й просування по службі, підготовки й перепідготовки поліцейських, атестування, присвоєння та позбавлення спеціальних звань, звільнення тощо взаємно обумовлюють виникнення, розвиток і припинення різних правовідносин. Дослідження й розмежування останніх потребує, у першу чергу, чіткого розуміння сутності власне правовідносин.

У теорії права під правовідносинами традиційно розуміють суспільні зв'язки (відносини), які виникають на підставі норм права, і учасники яких мають (є носіями) суб'єктивні права та юридичні обов'язки, забезпечені державою [2, с. 82–163; 3, с. 349–350; 4]. Крім того, правовідносини є особливою формою соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає у суспільстві відповідно до закону, і під час якої учасники реалізують взаємні кореспондуючі права та обов'язки з метою задоволення своїх потреб та інтересів у передбаченому законодавством

порядку, який гарантується й охороняється державою в особі уповноважених органів [5, с. 16]. При цьому особливістю правовідносин є їх індивідуалізація, оскільки у них вступають конкретні суб'єкти, і кожен вид правовідносин є індивідуальним [6, с. 477]. У той же час вважаємо доречним підкреслити, що хоча права й обов'язки відповідних суб'єктів є персоніфікованими, порядок взаємодії – чітко регламентований відповідно до чинного законодавства, тобто правовідносинами є лише ті відносини, що врегульовані нормами права.

Виходячи з вище сказаного, підтримуємо позицію більшості правознавців з цього питання, які розглядають правовідносини як врегульовані правом суспільні відносини, що за своєю формою виступають як індивідуально визначені зв'язки правомочних та зобов'язаних осіб, взаємна поведінка яких закріплена юридично, а по безпосередньому змісту є взаємодією цих осіб, які реалізують свої суб'єктивні права та виконують покладені на них юридичні обов'язки і здійснення яких забезпечується засобами державної охорони (О.С. Іоффе, А.М. Колодій, С.О. Комаров, В.В. Копейчиков, В.В. Лазарев, М.І. Матузов, О.Ф. Скакун, М.Д. Шаргородський, Л.С. Явич та ін.).

Слід відмітити, що під час здійснення кадрових процедур у Національній поліції України виникають численні організаційні зв'язки між учасниками цих відносин, які потребують правового регулювання. Таке регулювання відбувається за допомогою адміністративно-правових норм, обумовлюючи важливе місце адміністративних правовідносин у досліджуваній сфері. Як зазначає Я.М. Когут з цього приводу, кадрове забезпечення є функцією саме адміністративної діяльності, спрямованої на реалізацію завдань щодо управління персоналом [7]. Відмітимо, що норми адміністративного права регулюють відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади (Національна поліція є центральним

органом виконавчої влади), пов'язані із виконавчою і розпорядчою діяльністю її органів, внутрішні організаційні та управлінські відносини у структурі апарату органів виконавчої влади та інших державних органів [8, с. 26–30]. Не можна не погодитися і з думкою Ю.П. Битяка стосовно того, що нормами адміністративного права регулюються відносини як власне у процесі реалізації виконавчої влади (функцій органів Національної поліції), так і здійснення наданих державою функцій і повноважень поза межами цієї гілки влади.

На нашу думку, під час кадрових процедур у Національній поліції України адміністративні правовідносини виникають для забезпечення організаційних умов для ефективного управління кадрами в Національній поліції, що обумовлює доцільність виокремлення адміністративних правовідносин у системі правовідносин з кадрових процедур у Національній поліції. Норми адміністративного права регулюють правила й порядок прийняття на посаду поліцейського, у т.ч. конкурсні процедури, порядок проходження служби, процедури атестування, присвоєння й позбавлення спеціальних звань, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу, процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень у поліції, правила користування й оформлення відповідних документів тощо.

Специфічними ознаками адміністративних правовідносин під час кадрових процедур у Національній поліції є наступні: 1) регулюються нормами адміністративного права; 2) адміністративно-правові норми визначають владні повноваження поліцейських, форми й методи їх реалізації, регламентують правовий статус поліцейських; 3) пов'язані із виконавчою і розпорядчою діяльністю органів Національної поліції; 4) виникають у процесі внутрішньої організаційної, управлінської та контрольної діяльності з приводу здійснення кадрових процедур; 5) один із суб'єктів

обов'язково виражає публічний інтерес (держава в особі керівників вищих органів Національної поліції); 6) за невиконання чи порушення адміністративно-правових норм, які регулюють кадрові процедури в Національній поліції, передбачена юридична відповідальність, у т.ч. адміністративна, тощо.

У той же час адміністративні правовідносини тісно пов'язані з трудовими правовідносинами, які виникають під час кадрових процедур у Національній поліції. Зокрема, як зазначає З.Р. Кісіль, зв'язок адміністративного і трудового права виражається у тому, що значна кількість трудових прав громадян реалізується за допомогою юридичних актів управління, зокрема наказів, що є адміністративними актами (для отримання відпустки, заробітної плати тощо). У той же час трудові відносини виникають, як правило, на підставі одностороннього владного волевиявлення відповідних органів управління (наказ про прийняття на службу і т.п.) [9]. На цьому ж наголошує і В.І. Прокопенко, стверджуючи, що вся система органів з працевлаштування є адміністративною, і відносини, що виникають між громадянами та цими органами з приводу працевлаштування, адміністративними [10, с. 27]. Крім того, автор зазначає, що правовідносини, які мають місце внаслідок акта державного органу, з яким працівник не перебуває в договірних відносинах, підпадають під сферу впливу адміністративного права, а ті правовідносини, які випливають із трудового договору, регулюються трудовим правом [10, с. 30]. Проте, на наш погляд, усім адміністративним правовідносинам під час кадрових процедур передують саме укладання трудового договору (контракту) або видання наказу про призначення на посаду.

З питання розмежування адміністративних і трудових правовідносин під час кадрових процедур варто звернути увагу й на думку В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Є.В. Курінного, Ю.М. Старилова та інших науковців, з аналізу досліджень

яких випливає, що відносини, які виникають у процесі організації служби, зокрема, у зв'язку з підготовкою, доббором і розстановкою кадрів, встановленням правового статусу, заміщенням посад, переміщенням і просуванням по службі, мають адміністративно-правовий характер. Натомість відносини, які виникають під час безпосереднього проходження служби, тобто в процесі діяльності працівника всередині державного органу, у процесі організації робочого часу та часу відпочинку, щодо умов праці, оплати праці, дисципліни праці тощо можна віднести до галузі трудового права [11; 12; 13].

Варто відмітити й те, що нормами трудового законодавства установлюється правовий статус поліцейських як учасників саме трудового процесу, у т.ч. регламентуються права, обов'язки та відповідальність керівників органів поліції відповідних рівнів як сторони роботодавця та поліцейських як сторони працівників, а також права трудового колективу й організацій роботодавців і трудового колективу, у т.ч. професійних спілок. Як зазначає В.І. Прокопенко, трудові правовідносини становлять відносини, що виникають із застосування робітниками і службовцями здатності до праці в суспільному виробництві, відносини по працевлаштуванню, колективні правові відносини і відносини по матеріальному забезпеченню робітників та службовців у разі тимчасової або постійної втрати працездатності [10, с. 20].

На наш погляд, саме в трудових правовідносинах відображається зміст кадрових процедур у Національній поліції щодо проходження служби й зайнятості працівників, щодо укладання трудового контракту (договору) й регулювання підстав його укладання й розірвання, щодо встановлення й регламентації істотних умов праці – робочого часу й відпочинку, внутрішнього трудового розпорядку, службової дисципліни, оплати праці, охорони й безпеки праці, соціального забезпечення, щодо вирішення трудових

спорів тощо. Окремо слід виділяти індивідуальні (між окремим поліцейським й роботодавцем – державою в особі відповідного органу Національної поліції) й колективні трудові правовідносини (між трудовим колективом відповідного органу Національної поліції в особі професійної спілки або уповноважених представників та роботодавцем), оскільки на сьогодні колективні трудові відносини виходять на якісно новий рівень, будучи запорукою забезпечення ефективного трудового процесу й соціального партнерства в суспільстві. Зокрема, колективні трудові правовідносини мають місце під час укладання колективних договорів і угод, у т.ч. галузевих, ведення колективних переговорів, вирішення колективних трудових спорів і т.п.

Тому цілком погоджуємося, що трудові правовідносини – це не лише врегульовані трудовим законодавством трудові, але й тісно пов'язані з ними відносини працівників у галузі праці [14, с. 48]. Так, поділяємо думку Н.Б. Болотіної, яка пояснює, що в об'єкти регулювання нормами трудового права, крім безпосередньо трудових відносин, входять тісно пов'язані з трудовими відносинами, які передують, супроводжують або впливають з останніх: 1) організаційно-управлінські відносини у сфері праці; 2) відносини щодо забезпечення зайнятості, профорієнтації і працевлаштування; 3) відносини щодо професійного відбору, професійної підготовки й підвищення кваліфікації кадрів; 4) соціально-партнерські відносини; 5) відносини щодо нагляду і контролю за охороною праці й дотриманням трудового законодавства; 6) відносини щодо розгляду трудових спорів [15, с. 63]. Очевидно, що в результаті кадрових процедур працівники (поліцейські) вступають у відносини з іншими працівниками (поліцейськими), утворюють трудові колективи, об'єднуються в професійні спілки, які в інтересах працюючих вступають у відносини з власниками установ або уповноваженими ними органами, формуючи колек-

тивні правові відносини, що відіграють важливу роль в управлінні будь-яким органом, встановленні й покращенні умов праці, дотриманні трудового законодавства й прав працівників, установлених державою гарантій і пільг, що особливо важливо у специфічних умовах діяльності поліцейського.

У той же час не можна не відмітити, що трудові й адміністративні правовідносини під час кадрових процедур у Національній поліції України тісно пов'язані, і ряд з них підпадає під сферу одночасного впливу як норм адміністративного, так і норм трудового права. На думку В.С. Венедиктова і М.І. Іншина, такі правовідносини є службово-трудовами і пов'язані з виконанням за винагороду роботи за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою, і з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, і які виступають формою закріплення суб'єктивних трудових прав і обов'язків [16, с. 40]. Зокрема, праця працівників органів Національної поліції регулюється нормами адміністративного й трудового права, які містяться в локальних нормативно-правових актах – специфічних правилах внутрішнього трудового розпорядку, статутах, положеннях, наказах тощо, які найбільш повно характеризують саме службово-трудова відносини як вид правовідносин під час кадрових процедур у Національній поліції.

Висновки. Основними критеріями розмежування адміністративних і трудових правовідносин під час кадрових процедур у Національній поліції є об'єкт, суб'єкт і особливості (зміст) цих правовідносин, про які йшлося вище. Зокрема, об'єктом адміністративних правовідносин під час кадрових процедур у Національній поліції України є діяльність органів поліції, пов'язана із виконанням покладених на неї державою функцій і повноважень, як правило, владно-розпорядчого характеру, і контролем за їх виконанням – у сфері виконавчої влади та у внутрішньоуправлінській сфері

під час організації добору й приймання на службу в поліції, розстановки кадрів, атестування, присвоєння й позбавлення спеціальних звань тощо. Натомість об'єкт трудових правовідносин під час кадрових процедур у Національній поліції становить діяльність органів поліції щодо підготовки професійних і кваліфі-

кованих кадрів, навчання й підвищення кваліфікації, оптимальне використання праці й забезпечення проходження служби – встановлення й регулювання оптимальних умов праці, у т.ч. режиму робочого часу й відпочинку, оплати праці, трудової дисципліни, охорони й безпеки праці тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник в 2-х т. Т 2. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.
3. Теория государства и права: учебник / ред. С. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.
4. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав та свобод: монографія. К.: ЦУЛ, 2008. 472 с.
5. Общая теория права и государства: учебник / ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. 360 с.
6. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 776 с.
7. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: автореф. дис... канд. юрид. наук. Л., 2008. 16 с.
8. Адміністративне право: підручник/ Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
9. Адміністративне право: навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. К.: ЦУЛ, 2011. 696 с.
10. Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник. Х.: Фірма «Консул», 1998. 480 с.
11. Битяк Ю. П. Інститут державної служби: поняття і зміст. *Державне управління в Україні*: навч. посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 1999. 266 с.
12. Стариков Ю. Н. Служебное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 681 с.
13. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія. Д.: Юридична академія МВС України, 2004. 340 с.
14. Карпенко Д. О. Основи трудового права: навч. посіб. К.: А.С.К., 2003. 656 с.
15. Болотіна Н. Б. Трудове право України: підручник. К.: Вікар, 2003. 725 с.