

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА
НА ВІДПОЧИНОК В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT
TO VACATION IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Розум'як Р.В., начальник управління стратегічних розслідувань
в Донецькій області Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції

У статті проаналізовано адміністративно-правове забезпечення реалізації права на відпочинок в Національній поліції України. Констатовано, що правові категорії службового часу та часу відпочинку в діяльності працівників поліції характеризуються наявністю нерозривного взаємообумовленого зв'язку, оскільки обидва правові явища виступають надійною гарантією успішної реалізації права людини на труд. Доведено, що встановлення дієвого правового режиму службового часу є гарантією надання співробітникам поліції часу відпочинку. Проаналізовано зміст статті 91 Закону «Про Національну поліцію» на підставі чого констатовано, що питання щодо визначення основних (типових) вимог до формування правил внутрішнього трудового розпорядку в органах поліції не визначено. Зроблено висновок про формування двох самостійних позицій у сфері наукового обґрунтування адміністративно-правового забезпечення права на відпочинок, перша з яких обумовлює виникнення, зміну та припинення відносин державної служби суто з позиції трудових правовідносин, а друга полягає у сприйнятті державної служби в якості публічно-правового інституту, заснованого на служінні державі в цілому, а не окремому державному органу. Встановлено, що в питаннях адміністративно-правового регулювання гарантій реалізації поліцейськими права на відпочинок простежується єдність положень спеціального (адміністративного) та загального (трудового) законодавства. Відтак, у частині, що не врегульована спеціальними актами, на службово-трудові відносини атестованих працівників органів Національної поліції поширюється трудове законодавство. Виокремлено характерні ознаки часу відпочинку, до яких автором віднесено: а) час відпочинку має місце лише під час дії трудових правовідносин; б) у цей час працівник не зобов'язаний виконувати покладених на нього трудових функцій; в) вивільнення працівника в цей час від виконання трудових обов'язків є тимчасовим. Запропоновано визначення часу відпочинку поліцейських, у якості закріпленого на нормативно-правовому рівні, а також урегульованого розпорядком дня проміжку часу, протягом якого поліцейський, перебуваючи у службово-трудовах відносинах, звільняється від виконання своїх функціональних обов'язків, використовуючи такий час на власний розсуд.

Ключові слова: право на відпочинок, робочий час, працівник поліції, адміністративно-правові відносини, Національна поліція.

The article analyzes the administrative and legal provision of the right to rest in the National Police of Ukraine. It was established that the legal categories of duty time and rest time in the activities of police officers are characterized by the presence of an inseparable mutually determined connection, since both legal phenomena are a reliable guarantee of the successful implementation of the human right to work. It has been proven that the establishment of an effective legal regime of working hours is a guarantee of providing police officers with rest time. The content of Article 91 of the Law «On the National Police» was analyzed, on the basis of which it was established that the issue of determining the basic (typical) requirements for the formation of internal labor regulations in police bodies has not been determined. A conclusion was made about the formation of two independent positions in the field of scientific substantiation of the administrative-legal provision of the right to rest, the first of which determines the emergence, change and termination of civil service relations purely from the standpoint of labor relations, and the second consists in the perception of civil service as a public legal institution, based on serving the state as a whole, and not a separate state body. It has been established that in matters of administrative and legal regulation of the guarantees of the realization of the right to rest by police officers, the unity of the provisions of special (administrative) and general (labor) legislation can be traced. Therefore, in the part that is not regulated by special acts, the labor legislation applies to the official and labor relations of certified employees of the National Police bodies. Characteristic signs of rest time are singled out, to which the author refers: a) rest time takes place only during the employment relationship; b) at this time, the employee is not obliged to perform the labor functions assigned to him; c) the release of the employee at this time from the performance of labor duties is temporary. It is proposed to define the rest time of police officers, as a time fixed at the normative and legal level, as well as regulated by the daily schedule, during which a police officer, being in service-labor relations, is freed from performing his functional duties, using such time at his own discretion.

Key words: right to rest, working hours, police officer, administrative and legal relations, National Police.

Постановка проблеми. Конституційні положення щодо законодавчого закріплення права на відпочинок, як фундаментального соціального права людини, реалізуються в статті 91 Закону України «Про національну поліцію», відповідно до якої для поліцейських встановлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями, окрім спеціальних умов для певних категорій поліцейських, обумовлених особливим характером служби, а саме: служба у святкові та вихідні дні; служба позмінно; служба з нерівномірним графіком; служба у нічний час. Вихідні й неробочі дні є днями відпочинку для всіх поліцейських, окрім залучених до виконання службових обов'язків. Поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові й неробочі дні, окрім поліцейських, працюючих у змінному режимі, час відпочинку в порядку компенсації надається впродовж двох наступних місяців [1].

Характеризуючи вищевказану правову дефініцію, слід наголосити на її декларативності, з огляду на відсутність юридичного механізму щодо визначення обсягу понаднормової службової діяльності, навіть, якщо остання оформлена відповідним наказом керівника органу поліції. Ці та деякі інші проблемні питання зумовлюють потребу

здійснення порівняльно-правового аналізу щодо визначення ефективності правового врегулювання часу відпочинку поліцейських в науці адміністративного та трудового права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Слід зазначити, що комплексні монографічні дослідження правового забезпечення порядку проходження служби в органах Національної поліції відображені в роботах фахівців у галузі адміністративного та трудового права, таких як: В.Б. Авер'янов, В.Д. Авескулов, О.Ю. Безпалова, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, С.М. Бортник, Р.Г. Валєєв, Ю.М. Грошовий, О.Ю. Дрозд, М.І. Іншин, А.О. Кривенко, О.В. Кривенко, Д.О. Марусевич, О.М. Музичук, О.Ю. Оболенський, В.В. Сокурєнко, В.Я. Тацій, Т.І. Чавікіна, І.В. Шруб. Але в той же час, динамічний розвиток публічно-правових відносин в органах Національної поліції, потребує у визначенні адміністративно-правового підґрунтя щодо забезпечення права поліцейських на відпочинок, зумовлює необхідність здійснення наукового пошуку в указаній сфері адміністративно-правових відносин.

Формування цілей статті (постановка завдання). З огляду на окреслену проблематику, вважаємо за доцільне проаналізувати публічно-службові відносини

працівників поліції в науці адміністративного та трудового права, в частині визначення ефективності правового врегулювання часу відпочинку поліцейських. Крім того, результати вищевказаного аналізу дозволять з'ясувати юридичну природу поліцейської служби та уточнити правові категорії «службовий час» та «час відпочинку».

Виклад основного матеріалу. За влучним твердженням О. Ю. Дрозда, «помилкове ототожнення правовідносин, що виникають у сфері проходження державної служби, та трудових правовідносин спричиняє поширене помилкове застосування законодавства про працю у правовідносинах про державну службу, і навпаки. Таке ототожнення може призводити до помилки виборі судової юрисдикції, виборі суду загальної юрисдикції, який повинен захистити порушені суб'єктивні права, свободи, інтереси» [2, с. 110].

О.Ю. Оболенський переконаний, що специфічний характер державно-службових трудових відносин обумовлюється статутом держави, яка виступає в якості роботодавця, а тому зазначений різновид службово-трудова відносин має регулюватися нормами не трудового законодавства, а адміністративного права і права державної служби як його складової частини. Це право традиційно передбачає нерівність сторін, особливий порядок вирішення трудових спорів, додаткові обмеження, що накладаються на службовця в обмін на моральну та матеріальну компенсації. Такі відносини, як стверджує автор, називають державно-службовими [3, с. 162].

Слід зауважити, що представники адміністративно-правової науки традиційно відносять службово-трудова відносини до предмету адміністративного права в рамках інституту державної служби [4, с. 184]. Зокрема, В.Б. Авер'янов до предмета адміністративного права включає п'ять груп суспільних відносин, однією з яких є група відносин, що формуються в процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [5, с. 71].

Віднесення державних службовців до суб'єктів адміністративно-правових відносин не викликає сумніву й у деяких представників науки трудового права. Зокрема, М. І. Іншин із цього приводу зазначає таке: виконавча влада знаходить вияв у державному управлінні. Державне управління реалізується через функціонування у кожній із його сфер спеціально із цією метою утворених державних органів, а діяльність кожного окремо взятого органу державного управління об'єктивується, проявляється в реальних умовах і конкретних життєвих обставинах, у діях його повноважних представників – державних службовців [6, с. 303]. Вчений зазначає, що державна служба є особливим різновидом трудової діяльності певної категорії зайнятого населення України, яка характеризується двома найважливішими ознаками. З одного боку, державна служба покликана виконувати завдання і функції держави, а з іншого – це трудова діяльність щодо здійснення цих функцій і вирішення конкретних завдань [7, с. 12-13].

Але не зважаючи на це, деякі зарубіжні фахівці науки трудового права сформували дискусійну позицію, з якою ми не можемо погодитися, відповідно до якої розуміння державної служби асоціюється виключно із професією, яка, як і будь-які інші професії, базується на основі договірних відносин, сторони яких реалізують власні інтереси та не пов'язані зобов'язаннями, присягою та іншими критеріями адміністративно-правових відносин [8, с. 62].

Таким чином, аналіз вищевказаних наукових позицій дозволив дійти висновку про формування двох самостійних позицій, перша з яких обумовлює виникнення, зміну та припинення відносин державної служби суто з позиції трудових правовідносин. Друга позиція розроблена представниками науки адміністративного права та полягає

у сприйнятті державної служби в якості публічно-правового інституту, як цілісної системи, заснованої на служінні державі в цілому, а не окремому державному органу.

У цьому контексті П. В. Коломоєць зазначає, що в питаннях правового регулювання гарантій реалізації поліцейськими свого права на відпочинок простежується єдність положень спеціального та загального трудового законодавства. Норми офіційних актів, що безпосередньо регулюють роботу поліції, охоплюють усі особливості загального трудово-правового інституту відпусток, а положення Закону України «Про Національну поліцію» у частині регулювання права працівника Національної поліції на відпочинок містять пряме відсилання до норм законодавства про відпустки [9, с. 13].

Справедливо зазначає із цього приводу і Н.Б. Болотіна: «У частині, що не врегульована спеціальними актами, на службово-трудова відносини атестованих працівників органів внутрішніх справ поширюється трудове законодавство ... з огляду на важливість для практики застосування права «юридичної ясності у галузевій належності норм, що регулюють трудові відносини названих вище категорій осіб, є необхідним приділити цьому питанню достатню увагу у новому Трудовому кодексі України. Потрібні серйозні обґрунтування для збереження спеціального правового регулювання...» [10, с. 58]. *Відтак, розуміння «службового часу» та «часу відпочинку» в службовій діяльності поліцейських розглядатиметься нами в контексті науки адміністративного та трудового права.*

Також, В.Д. Авескулов зосередив увагу на виокремленні характерних ознак часу відпочинку, до яких автором віднесено: а) час відпочинку має місце лише під час дії трудових правовідносин; б) у цей час працівник не зобов'язаний виконувати покладених на нього трудових функцій; в) вивільнення працівника в цей час від виконання трудових обов'язків є тимчасовим. Після завершення часу відпочинку роботодавець зобов'язаний надати йому його попереднє робоче місце; г) конкретний вид часу відпочинку й умови його надання має бути закріплено в нормах законодавства, угод, колективного чи трудового договору [11, с. 24]. *Цілоком погоджуючись, маємо доповнити висловлене судження ознакою наступного змісту: період часу відпочинку визначається або в одноосібному порядку роботодавцем, або за результатами погодження із працівником.*

Водночас, С.М. Бортник у дисертаційному дослідженні на тему: «Проблеми правового регулювання трудових прав поліцейських» запропонував визначення часу відпочинку поліцейських, у якості закріпленого на нормативно-правовому рівні, а також урегульованого розпорядком дня проміжку часу, протягом якого поліцейський, перебуваючи у службово-трудова відносинах, звільняється від виконання своїх функціональних обов'язків, використовуючи такий час на власний розсуд [12, с. 8]. *Автор цілоком справедливо зауважує, що однією з основних проблем правового регулювання часу відпочинку поліцейських є недостатня регламентація даної юридичної гарантії їхньої діяльності в положеннях Закону України «Про Національну поліцію», який, визнаючи окремі аспекти часу відпочинку поліцейських, суперечить нормам трудового законодавства* [12, с. 19].

Аналогічну думку щодо необхідності внесення доповнень до механізму правового регулювання часу відпочинку поліцейських висловлюють О. Ю. Дрозд та І. В. Шруб, коли зазначають, що в законодавстві відсутнє визначення часу відпочинку поліцейського, під яким розуміється визначений законом або на його підставі час, упродовж якого поліцейський є вільним від виконання покладених на нього службових обов'язків і має право використовувати його на власний розсуд для відновлення працездатності й задоволення власних інтересів [13, с. 79].

Своєю чергою, семантичне значення службового часу у переважній більшості публікацій ототожнюється

багатьма вченими з розумінням робочого часу працівників, що є черговим підтвердженням трудоправової природи проходження служби в поліції. Зокрема, на думку І.В. Шруб, службовий час є аналогічним за змістом поняттям у порівнянні із робочим часом, з тією тільки різницею, що він застосовується для позначення проходження служби певних категорій державних службовців, зокрема, й поліцейських [14, с. 82]. *Уточнюючи висновок І.В. Шруб, слід зазначити, що по-перше, посилення на час початку та закінчення робочого дня, скоріше, позначає його тривалість, але не демонструє всі властивості робочого часу, й тому – звужує розуміння службового часу як поліцейських, так і військовослужбовців; по-друге, аналіз законодавчих актів у сфері проходження служби як поліцейськими, так і військовослужбовцями засвідчив фактичну відсутність легального визначення службового часу вищевказаних категорій осіб.*

А.О. Кривенко цілком обґрунтовано зазначає з цього приводу, що на рівні законодавчих актів у сфері унормування діяльності військовослужбовців, не має чіткого визначення понять «службовий час», «робочий час» військовослужбовців [15, с. 18]. На доповнення вищевказаного твердження слід зазначити, що легальне визначення робочого часу також відсутнє і в Кодексі законів про працю [16]. *Аналіз ст.ст. 50-65 КЗпП дозволяє констатувати, що їх зміст, загалом, спрямований на визначення тривалості робочого часу та правових гарантій законного здійснення трудової діяльності.*

Між тим, М.Г. Александров висловлює влучне твердження, що у правовому аспекті поняття робочого часу характеризується не тільки як норма тривалості праці, що встановлена законом або на його підставі, а також як обов'язок, виконання якого регулюється, головним чином, правилами внутрішнього трудового розпорядку. Тобто, робочий час треба розглядати як фактичну поведінку працівника, що повинна відповідати нормам тривалості праці [17, с. 62]. *Твердження М.Г. Александрова дозволило зробити важливий висновок про те, що ключовою ознакою службового (робочого) часу виступає імперативність, тобто обов'язок працівника (службовця) виконувати покладені на нього обов'язки протягом часу, встановленого правилами внутрішнього трудового розпорядку.*

Таким чином, правові категорії службового часу та часу відпочинку в діяльності працівників поліції харак-

теризуються наявністю нерозривного взаємообумовленого зв'язку, оскільки обидва правові явища виступають надійною гарантією успішної реалізації права людини на труд. Тому закріплення в Конституції України положення про те, що максимальна тривалість робочого часу визначається на законодавчому рівні, можна визнати однією з гарантій реалізації права особи на труд [18, с. 235].

Безперечно, положення Конституції України створили фундаментальну основу щодо законодавчого забезпечення реалізації соціальних прав людини, зокрема, й забезпечення права поліцейських на відпочинок. Поряд із Конституцією, правове підґрунтя реалізації державного механізму щодо відпочинку поліцейських сформували й інші законодавчі акти.

Зокрема, відповідно до ч.ч. 2-5 статті 91 Закону України «Про Національну поліцію», розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня (тобто, розпорядком робочого часу), який затверджує керівник відповідного органу (закладу, установи) поліції [1].

Висновки. Таким чином, час відпочинку пов'язаний із поняттям службового часу і є тим часовим відрізком робочого дня поліцейського, який не входить до службового часу. Відповідно, встановлення режиму службового часу є гарантією надання співробітникам поліції часу відпочинку. У зв'язку з тим, що в зазначеній нормі закону мета надання поліцейському часу відпочинку не сформульована, вважаємо, що основним призначенням відпочинку впродовж робочого дня є відновлення фізичних сил та здоров'я працівника поліції, надання йому можливості для саморозвитку, участі у громадському житті та ін. Подальший аналіз статті 91 Закону «Про Національну поліцію» дозволив констатувати, що питання щодо визначення основних (типових) вимог до формування правил внутрішнього трудового розпорядку в органах (підрозділах) поліції також відсутні. Законодавець лише вказує, на вимогу щодо необхідності затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку керівником відповідного органу поліції (частина 2 статті 91).

Перспективи подальших розвідок полягають у необхідності вироблення дієвого правового механізму, спрямованого на врегулювання часу відпочинку працівників поліції, шляхом розроблення Типового положення про внутрішній трудовий розпорядок в органі Національної поліції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580- VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Дрозд О. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №11. С. 110-113.
3. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. К.: КНЕУ, 2006. 472 с.
4. Чавикіна Т. І. Державна служба: трудовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2(73). С. 183-188.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
6. Іншин М. І. Державна служба як сфера регулювання трудового права. *Форум права*. 2011. № 3. С. 303-308.
7. Іншин М. І. Правове регулювання службовотрудових відносин в Україні : монографія / М. І. Іншин. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 337 с.
8. Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации») / отв. ред. В. И. Шкатулла. М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. 678 с.
9. Марусевич Д. О. Сучасний стан та перспективи подальшого розвитку системи грошового забезпечення поліцейських. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Т. 2. С. 89-91.
10. Трудове право України : Підруч. / Н. Б. Болотіна. Київ : Вікар, 2003. 725 с.
11. Авескулов В. Д. Правове регулювання щорічних відпусток : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2014. 215 с.
12. Бортник С. М. Проблеми правового регулювання трудових прав поліцейських : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 35 с.
13. Дрозд О. Ю., Шруб І. В. Тривалість щорічної відпустки поліцейського та порядок її обчислення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 4. С. 78-88.
14. Шруб І.В. Види та специфіка правового регулювання службового часу поліцейських. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 3(2). С. 81-86.
15. Кривенко А.О., Кривенко О.В. Нормативно-правове регулювання службового часу і часу відпочинку військовослужбовців. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 1(2). С. 17-24.
16. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Української РСР*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
17. Валеев Р.Г. Ненормований характер службового часу поліцейського. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 61-63.
18. Конституція України. Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін. ; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошовий. Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 808 с.