

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

С. М. Бортниккандидат юридичних наук,
декан факультету № 2

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Постановка проблеми. Однією з найважливіших юридичних гарантій діяльності поліцейських є функціонування в межах правовідносин, що виникають у зв'язку з проходженням служби в Національній поліції України такого інституту трудового права як робочий час. Робочий час, як інститут трудового права, є сукупністю юридичних норм, які регулюють тривалість робочого часу, його види, режим та облік робочого часу [1, с. 192]. Як цілком слушно зауважують із цього приводу, інститут робочого часу трудового права відображає та конкретизує основний принцип трудового права – забезпечення права на відпочинок і обмеження робочого часу. У нормах цього інституту встановлені юридичні гарантії зазначеного основного права працівника [2, с. 22]. Варто підкреслити, що зазначений інститут трудового права має свою специфіку реалізації щодо поліцейських, що знаходить свій прояв і в особливостях його правового регулювання. Дослідження таких особливостей дозволить визначити проблеми правового регулювання робочого часу поліцейських, запропонувати шляхи їх вирішення, внаслідок чого підвищити ефективність юридичних гарантій діяльності поліцейських.

Стан дослідження. Національна поліція України є відносно новим органом державної влади, а тому багато проблем її діяльності у своїх наукових працях розглядали такі дослідники, як: Є.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, Л.Ю. Бугров, В.Я. Бурак, В.В. Жернакова, С.Ю. Головіна, Г.С. Гончарова, В.В. Андреев, О.А. Мирошніченко, Н.М. Вапнярчук, В.В. Жернаков, С.О. Іванова, К.Ю. Мельник, О.М. Обушенко, С.М. Прилипко, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина та інші. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, практично поза увагою залишилось питання правового регулювання робочого часу поліцейських.

Саме тому метою статті є визначити та розглянути проблеми правового регулювання робочого часу поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи особливості правового регулювання категорії «робо-

чий час», треба зазначити, що деякі згадки про неї містить Основний Закон України. Зокрема, у ст. 45 Конституції України закріплено, що максимальна тривалість робочого часу визначається законом [3]. Аналіз конституційних приписів стосовно робочого часу дає можливість дійти певних висновків. По-перше, законодавець, використовуючи конструкцію «максимальна тривалість робочого часу», вказує на те, що його треба розглядати як відрізок або ж проміжок часу, що має певні максимальні межі. Такий припис варто розглядати як додаткове обґрунтування наведеної вище позиції стосовно розуміння сутності досліджуваного явища. По-друге, встановлено, що така тривалість робочого часу може бути визначена виключно на рівні законів України, що унеможливує підзаконний рівень правового регулювання даного питання. Проте відповідно до п. 21 Положення про проходження служби для осіб рядового та начальницького складу встановлюється 41-годинний робочий тиждень. Якщо є потреба, вони несуть службу понад установлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Оплата праці в понадурочний, нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до законодавства [4]. Тобто визначення тривалості робочого часу на рівні Положення про проходження служби, яке є підзаконним нормативно-правовим актом, прямо суперечить Конституції України. По-третє, закріплення припису стосовно того, що тривалість робочого часу визначається законом, вказує на те, що дана конституційна норма за способом свого викладення є бланкетною, що викликає необхідність встановлення й подальше проведення аналізу нормативно-правових актів, на рівні яких здійснюється правове регулювання інституту робочого часу.

Так, своє закріплення інститут робочого часу отримав у Главі IV «Робочий час» КЗпП України. Відповідно до ст. 50 вищевказаного кодифікованого акта законодавства нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень. Варто підкреслити, що нор-

ми трудового права в наведеному вище випадку встановлюють саме максимальну тривалість робочого часу. Водночас, згідно з ч. 2 ст. 50 КЗпП України, підприємства й організації при укладенні колективного договору можуть встановлювати меншу норму тривалості робочого часу, аніж зазначена [5]. Використовуючи термін «нормальна тривалість робочого часу» законодавець вказує на те, що робочий час залежно від його тривалості може бути декількох видів. Як цілком слушно було зазначено із цього приводу, що загальне поняття робочого часу розмежовують на окремі види: основний і неосновний робочий час. Основний робочий час являє собою встановлену законом або трудовим договором тривалість робочого часу, яку безумовно повинен відпрацювати працівник. Основний робочий час поділяється на робочий час нормальної тривалості, скорочений і неповний робочий час [1, с. 192]. Проте на рівні норм трудового права встановлені загальні положення щодо службово-трудова відносин поліцейських. Не є винятком у цьому аспекті й правове регулювання робочого часу поліцейських.

З огляду на те, що служба в Національній поліції України є державною службою особливого характеру (ч. 1 ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію»), проаналізуємо приписи законодавства про державну службу з приводу правового регулювання робочого часу. Так, своє законодавче закріплення інститут робочого часу державних службовців отримав у Розділі VII «Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки» Закону України «Про державну службу». Відповідно до ст. 56 вищенаведеного нормативно-правового акта тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень. Проте, як випливає з аналізу законодавчих приписів, наведена тривалість робочого часу державних службовців може бути й збільшена. Так, відповідно до ч. 4 ст. 56 Закону України «Про державну службу» для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу та працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація в розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців. Водночас у ч. 5 ст. 56 закріплено, що тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час

не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік [6]. З аналізу наведених положень випливає, що до такої категорії осіб, як державні службовці, окрім нормальної тривалості робочого часу – 40 годин на тиждень, у випадках, встановлених законодавством, може бути застосований і більш тривалий його проміжок. До того ж як важливу гарантію дотримання прав державних службовців у наведеному випадку треба розглядати закріплення на рівні закону максимальних часових меж – чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік.

У Законі України «Про Національну поліцію» термін «робочий час» взагалі не вживається. Проте в ст. 91 наведеного акта законодавства мова йде про таку категорію як «службовий час» [7]. Визначення сутності категорії «службовий час» законодавець також не надає. Проте нею оперують у ряді підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, у Положенні «Про розслідування та облік нещасних випадків з військовослужбовцями Служби безпеки України», що затверджено наказом Голови Служби безпеки України від 31 березня 1999 року № 77 сутність терміну «службовий час» для співробітника-військовослужбовця визначено як час, починаючи з моменту приходу на місце служби та до його виходу з місця служби, для військовослужбовця строкової служби – з дня призову на дійсну військову службу до дня звільнення його з дійсної військової служби, за винятком перебування у відпустці [8]. У зв'язку з прийняттям Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків з військовослужбовцями Служби безпеки України, що затверджений наказом Служби безпеки України від 12 грудня 2002 року № 443 наведений нормативно-правовий акт визнано таким, що втратив чинність. У вказаному Порядку визначення категорії «службовий час» не надається, а лише в підп. «б» п. 1.3 вказано, що службовий час може об'єднувати в собі такі категорії як «робочий час» і «навчальний час» [9]. Окрім того, сутність терміну «службовий час» розкривається в п. 1.2 Інструкції «Про встановлення та контроль за додержанням режиму в міждержавному пункті пропуску «Велика Кісниця – Хрушка» через державний кордон України на ділянці Могилів-Подільського прикордонного загону», що затверджена наказом Могилів-Подільського прикордонного загону від 16 травня 2007 року № 437, відповідно до якого він являє собою час між початком і закінченням щоденної роботи (зміни), що встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку та графіка змінності організацій (підприємств, установ) відповідно до законодавства України [10].

З наведеного випливає, що службовий час, так само як і робочий, становить собою проміжок часу

від початку й до завершення робочого дня. Проте, на нашу думку, законодавцем все ж таки більш правильно було б вживати термін «робочий час поліцейського». По-перше, це сприяло б уніфікації законодавства, мало б зв'язок як із Конституцією України, так і з КЗпП України, які встановлюють механізми захисту від протиправного збільшення норм тривалості робочого часу. По-друге, використання терміносполуки «службовий час» є недоцільним з огляду на встановлення такого принципу діяльності Національної поліції, як безперервність, сутність якого відповідно до ч. 1 ст. 12 Закон України «Про Національну поліцію» полягає в тому, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Тобто служба в Національній поліції до моменту звільнення поліцейського є безперервною, особа, яка перебуває на ній, несе службу постійно. А тому казати про службовий або ж неслужбовий час недоцільно. Увесь час, поки особа перебуває на службі в органах Національної поліції, відповідно до принципу безперервності є службовим. Інша річ, коли мова йде про робочий час, який треба розцінювати як час, встановлений розпорядком дня і протягом якого поліцейський повинен виконувати свої трудові функції. Завершенням такого часу є настання часу відпочинку.

У цьому контексті варто відзначити деякі з приписів вже не чинного Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року. У положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта вживався термін «робочий час». Зокрема, у ст. 22 було зазначено, що для працівників міліції встановлюється 41-годинний робочий тиждень. Якщо є потреба, особи рядового та начальницького складу несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Водночас оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства. На відміну від наведеного, чинний Закон України «Про Національну поліцію» не містить положення щодо тривалості робочого (службового) часу. До речі, коли Закон України «Про Національну поліцію» мав статус законопроекту, у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до нього містилось кілька зауважень стосовно того, що в його положеннях доцільно було б вказати загальну тривалість службового часу поліцейських на тиждень. На нашу думку, нормальна (загальна) тривалість робочого часу поліцейського повинна бути 40 годин на тиждень. Встановлення такої тривалості робочого часу поліцейських відповідало б як положенням КЗпП України, так і законодавству про державну службу.

Розглядаючи особливості правового регулювання робочого часу поліцейських, треба зазначити, що, як впливає з аналізу ч. 1 ст. 91 Закону

України «Про Національну поліцію», особливий характер служби в поліції містить спеціальні умови для певних категорій поліцейських. Наведений законодавчий припис оперує таким терміном, як «певна категорія поліцейських». Вважаємо, що використання подібної термінології в законодавстві є недопустимим, оскільки з неї не можна дійти однозначного висновку стосовно того, кого треба відносити до такої «певної» категорії. Законодавством не наводиться ані перелік поліцейських, які можуть бути включенні до такої «певної» категорії, ані перелік підстав включення поліцейського до неї. На недопустимість подібного законодавчого формулювання свого часу було наголошено у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України [193] та в Зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України [11] на проект Закону України «Про Національну поліцію». Вважаємо, що використання терміна «певна категорія поліцейських» дає змогу віднести до її числа будь-якого поліцейського, а тому оперування нею в законодавстві є недоцільним.

У ч. 1 ст. 91 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що особливий характер служби в поліції передбачає службу в святкові та вихідні дні [7]. Свого часу підстави для залучення працівників органів внутрішніх справ до понаднормової служби чи в дні щотижневого відпочинку та святкові дні були визначені в Інструкції «Про порядок виплати грошового забезпечення особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ», що була затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 31 грудня 2007 року № 499. Такими підставами відповідно до вищенаведеного нормативно-правового акта були: письмові накази керівників органів внутрішніх справ, графіки нарядів чергувань, затверджені керівниками органів внутрішніх справ [12]. Проте із прийняттям наказу Міністерства внутрішніх справ від 31 жовтня 2016 року № 1131 вищенаведений нормативно-правовий акт було визнано таким, що втратив чинність [13]. При цьому, яким саме правовим актом повинні бути регламентовані наведені підстави, вказано не було.

Окрім того, законодавством передбачено таку особливість робочого часу поліцейських як служба позмінно. Правові засади роботи змінами закріплено в ст. ст. 58–59 КЗпП України. Як впливає з аналізу вищенаведених норм, при змінних роботах працівники чергуються у змінах рівномірно в порядку, встановленому правилами внутрішнього трудового розпорядку. Перехід з однієї зміни в іншу, як правило, має відбуватися через кожний робочий тиждень у години, визначені графіками змінності. Тривалість перерви в роботі між змінами має бути не меншою подвійної тривалості

часу роботи в попередній зміні (включно з часом перерви на обід). Призначення працівника на роботу протягом двох змін підряд забороняється. У п. 21 Положення про проходження служби встановлено, що при змінній роботі (службі) і безперервному чергуванні встановлюється однакова тривалість денної, вечірньої та нічної зміни.

Також, як випливає з п. 4 ч. 1 ст. 91 Закону України «Про Національну поліцію», однією зі спеціальних умов робочого часу поліцейських треба вважати службу в нічний час. Відповідно до ст. 54 КЗпП України при роботі в нічний час встановлена тривалість роботи (зміни) скорочується на одну годину. Наведене правило не поширюється на працівників, для яких уже передбачено скорочення робочого часу. Тривалість нічної роботи зрівнюється з денною в тих випадках, коли це необхідно за умовами виробництва, зокрема в безперервних виробництвах, а також на змінних роботах при шестиденному робочому тижні з одним вихідним днем. Нічним вважається час з 10 години вечора до 6 години ранку.

Нововведенням Закону України «Про Національну поліцію» стало запровадження такого аспекту робочого часу поліцейських, як служба з нерівномірним графіком. І.В. Шруб, досліджуючи види та специфіку правового регулювання службового часу поліцейських, цілком слушно зауважує, що в чинному трудовому законодавстві та науковій літературі відсутнє визначення сутності служби з нерівномірним графіком [14, с. 84]. Аналогічні зауваження щодо нечіткості використання термінології в положеннях наведеного акта законодавства можна прослідкувати й з боку офіційних осіб [14]. Законодавець взагалі не розкриває сутності всіх вказаних вище особливостей робочого часу поліцейських. Проте, якщо інші можна відслідкувати в приписах інших нормативно-правових актів, скориставшись при цьому аналогією закону, то у випадку дослідження особливостей служби з нерівномірним графіком така можливість повністю відсутня.

Висновки. Отже, однією з найважливіших юридичних гарантій діяльності поліцейських треба вважати функціонування в межах їх службово-трудова відносин такого інституту трудового права, як робочий час. Робочий час поліцейських становить собою визначений розпорядком дня проміжок часу, протягом якого поліцейський зобов'язаний виконувати свої трудові функції. Одним із недоліків правового регулювання робочого часу будь-якої категорії працівників, зокрема поліцейських, треба вважати відсутність визначення його сутності на рівні закону. Щодо поліцейських чинне національне законодавство взагалі не використовує категорію робочий час, замінюючи її іншою – службовий час, що варто розцінювати як один із найбільших

недоліків правового регулювання даного інституту. По-перше, це знаходить свій прояв у відсутності уніфікації законодавчих положень. По-друге, у такому випадку втрачається сенс робочого часу як категорії, яка повинна сприяти захисту прав поліцейських від протиправного збільшення норм робочого часу і, як наслідок, обмеження їх права на відпочинок. Цьому сприяє й інший суттєвий недолік правового регулювання робочого часу поліцейських – відсутність визначення його максимальної тривалості в положеннях Закону України «Про Національну поліцію». Окрім того, встановлюючи особливості, пов'язані з робочим часом поліцейських, законодавець оперує термінологією, зміст якої не розкриває. Водночас не міститься й посилань на інші нормативно-правові акти, що не сприяє зрозумілості законодавства, однаковості його застосування у схожих правових ситуаціях. Усе це викликає необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію» в частині здійснення детальної правової регламентації робочого часу поліцейських.

Література

1. Теліпко В.Е., Дутова О.Г. Трудове право України: навч. посібник. / За заг. ред. В.Е. Теліпко. К.: Центр учбової літератури, 2009. 456 с.
2. Могілевський Л.В. Система трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2016. 409 с.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/114-91-p>
5. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. Ст. 2075.
8. Про затвердження Положення про розслідування та облік нещасних випадків з військовослужбовцями Служби безпеки України: Наказ Голови Служби безпеки України від 31 березня 1999 р. № 77. Офіційний вісник України. 1999. № 19. Ст. 846.
9. Про затвердження Положення розслідування та ведення обліку нещасних випадків з військовослужбовцями Служби безпеки України: Наказ Служби безпеки України від 12 грудня 2002 р. № 443. Офіційний вісник України. 2003. № 2. Ст. 58.
10. Про затвердження Інструкції про встановлення та контроль за додержанням режиму в міждержавних пунктах пропуску через державний кордон України на ділянці Могилів-Подільського прикордонного загону: Наказ Могилів-Подільського прикордонного загону від 16 травня 2007 р. № 437. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/vi070054?an=2&ed=2007_05_

16&searchType=phrase&is_no_morph=false&listen_star=true.

11. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55082&pf35401=349732>.

12. Про впорядкування структури та умов громадського забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 грудня 2007 р. № 499. Офіційний вісник України. 2008. № 21. Ст. 614.

13. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовтня 2016 р. № 1131. Офіційний вісник України. 2016. № 96. Ст. 3137.

14. Шруб І.В. Види та специфіка правового регулювання службового часу поліцейських. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3–2. Т. 3. С. 81–86.

Анотація

Бортник С. М. Проблеми правового регулювання робочого часу поліцейських. – Стаття.

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України, а також наукових поглядів учених визначено та розглянуто проблеми правового регулювання робочого часу поліцейських. Відзначено, що до поліцейських чинне національне законодавство взагалі не використовує категорію робочий час, замінюючи її іншою – службовий час, що треба розцінювати як один із найбільших недоліків правового регулювання даного інституту.

Ключові слова: правове регулювання, нормативно-правовий акт, робочий час, Національна поліція України, поліцейські.

Аннотация

Бортник С. М. Проблемы правового регулирования рабочего времени полицейских. – Статья.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины, а также научных взглядов ученых определены и рассмотрены проблемы правового регулирования рабочего времени полицейских. Отмечено, что по отношению к полицейским действующее национальное законодательство вообще не использует категорию рабочее время, подменяя ее другой – служебное время, что следует расценивать как один из самых больших недостатков правового регулирования данного института.

Ключевые слова: правовое регулирование, нормативно-правовой акт, рабочее время, Национальная полиция Украина, полицейские.

Summary

Bortnyk S. M. Problems of legal regulation of working hours of police officers. – Article.

In the article on the basis of analysis of the norms of the current legislation, as well as scientific views of scientists problems of legal regulation of working hours of police officers are identified and considered. It is noted that in relation to the police, the current national law does not use the category of working time at all, replacing it with another – the official time, which should be regarded as one of the major shortcomings of the legal regulation of this institution

Key words: legal regulation, normative-legal act, working time, National police of Ukraine, police officers.