

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ» ТА «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА» В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НА ВІДПОЧИНОК

Р. В. Розумяк

начальник управління стратегічних розслідувань в Донецькій області
Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції

У статті проаналізовано правові категорії «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона», в контексті забезпечення права поліцейських на відпочинок. Сформульовано поняття адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок, як здійснюваної у встановленому законом порядку правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності органів державної влади, правоохоронних органів, громадських об'єднань, правозахисних організацій, а також працівників поліції, зумовленої наявністю юридичних фактів, пов'язаних із порушенням реалізації або заперечуванням суб'єктивного, охоронюваного законом права поліцейського на відпочинок, мета якої полягає у відновленні або підтвердженні цього права. Розкрито розуміння механізму охорони прав людини, яке пов'язано з сукупністю заходів профілактичного спрямування щодо утвердження правомірної поведінки, у той час як механізм захисту прав людини пов'язаний із застосуванням заходів, спрямованих на відновлення порушених прав неправомірними діями та застосуванням заходів відповідальності до правопорушників. Представлено адміністративно-правовий захист права поліцейського на відпочинок у вузькому й широкому значенні. Встановлено, що у вузькому значенні адміністративно-правовий захист права поліцейського на відпочинок тлумачиться в якості сукупності нормативно-правових актів, що підлягають застосуванню виключно в разі порушення права на відпочинок, у тому числі діяльність уповноважених органів, спрямовану на усунення порушення, його припинення й відновлення порушеного права. Констатовано, що у широкому значенні адміністративно-правовий захист права поліцейського на відпочинок визначено як сукупність засобів, що забезпечують дотримання прав, свобод та законних інтересів працівників поліції, як у процесі здійснення нормотворчості, так і в процесі реалізації правових норм. Виокремлено ознаки адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок, а саме: імперативний характер правового регулювання та організаційного впливу; обов'язковим суб'єктом правовідносин (у більшості випадків) виступають державні органи, серед яких Національна поліція займає центральне місце; форми та процедури захисту права на відпочинок прописані в адміністративно-правових актах, що приймаються органами публічної влади.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, адміністративно-правова охорона, право на відпочинок, працівник поліції, органи державної влади.

Постановка проблеми. Адміністративно-правовий захист права поліцейських на відпочинок являє собою важливий елемент реалізації соціальних прав громадян, що забезпечується за допомогою сукупності норм адміністративного та трудового права, а також механізму їхньої реалізації.

Інститут захисту прав громадян, як родова правова категорія стосовно досліджуваного нами явища, знайшов міцне нормативно-правове закріплення в законодавстві багатьох розвинутих демократичних країн, передумовою

чого стало прийняття фундаментального міжнародно-правового документу, такого як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [1].

Поряд з цим, міжнародним співтовариством в контексті міжнародного права створені організаційні умови для ефективної реалізації прав людини, у вигляді Європейського суду з прав людини, Ради ООН з прав людини та Верховного комісару ООН з прав людини.

Відповідні демократичні тенденції знайшли своє відображення також у національному

конституційному та адміністративному законодавстві, а також у відповідній структурі органів публічної влади, їх завданнях та функціях.

У адміністративному праві, спрямування якого у найбільшій мірі націлено на врегулювання правовідносин між органами державної влади та фізичними і юридичними особами, останнім часом набуває пріоритетного значення організаційно-правове забезпечення захисту соціальних прав людини. З огляду на те, що заходи щодо захисту соціальних прав людини відрізняються різноманітністю змісту та способів їх реалізації, в науці адміністративного права набуває актуальності питання щодо визначення поняття та системи адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок.

Разом з тим, на конституційному рівні, поряд із дефініцією «захист прав людини», часто використовуються такі правові конструкції, як: «охорона праці» (стаття 24); «охорона здоров'я» (статті 34, 36, 39, 44, 49, 92); «охорона громадського порядку» (стаття 35); «охорона довкілля» (статті 85, 119, 138); «охорона дитинства» (стаття 92); «охорона природи» (стаття 116) [2].

Таким чином, з'ясуванню поняття та системи адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок передують вирішення наукового завдання щодо визначення співвідношення правових категорій «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративно-правове забезпечення права працівників поліції на відпочинок виступає в якості порівняно нового напрямку наукового пошуку, фундаментальною основою якого стали праці провідних науковців у галузі адміністративного та трудового права, таких як: В.Б. Авер'янов, В.С. Венедіктов, Н.В. Коломоєць, В.О. Попелюшко, О.Ф. Скакун, В. Темченко та інші провідні науковці. Разом з тим, окреслений напрямок наукового пошуку вимагає проведення теоретико-правового порівняльного аналізу щодо з'ясування співвідношення правових категорій «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона», чим і обумовлена мета цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета цього дослідження полягає у здійсненні порівняльно-правового аналізу правових категорій «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона»

в контексті забезпечення права поліцейських на відпочинок.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання щодо співвідношення таких термінів, як «правовий захист» та «правова охорона» необхідно зазначити, що останні позначаються в довідковій літературі як тотожні, а їх зміст у законодавстві або не розкривається, або описується по-різному і лише у контексті окремо взятих нормативно-правових актів.

Зокрема, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови «захист» тлумачиться як заступництво, охорона, підтримка» [3, с. 432]; у тлумачному словнику української мови: «Захист – 1) дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися; 2) заступництво, охорона, підтримка» [4, с. 379].

На нормативній схожості правових категорій «правовий захист» та «правова охорона» наполягає й В. Темченко, який на підставі аналізу міжнародного й національного законодавства у сфері захисту прав людини доходить висновку про синонімічність та змістовну схожість правових дефініцій «охорона» та «захист». Відтак, В. Темченко наполягає на ідентичності вищевказаних понять під час їхнього використання у правотворчості та правозастосуванні [5, с. 64]. Аналогічну позицію обстоюють й інші автори, наприклад, В. Попелюшко [6, с. 34] та інші вітчизняні й зарубіжні дослідники.

Разом з цим, існують і інші точки зору, відповідно до яких розуміння правової охорони та правового захисту не є тотожними. «Ми все ж таки схильні підтримувати ту точку зору, - твердить Н.В. Коломоєць, - що «захист» та «охорона» не є тотожними поняттями. Змістовне навантаження терміну «охорона» є більш абстрактне, аніж «захист», оскільки охорона в переважній своїй більшості не має конкретного суб'єкта її реалізації та спрямована на перспективу, тоді як «захист» має чітко визначених виконавців і спрямований на вирішення вже існуючої протиправної ситуації [7, с. 57]. Загалом, погоджуємося з викладеною думкою, з тією лише поправкою, що «охорона» не може виступати як абстрактне поняття, а представляється нами, скоріше, в якості правового режиму, коли реальна загроза охоронюваним законом суспільним інтересам фактично відсутня. В іншому випадку можна говорити про захист суспільних відносин.

За влучним твердженням О.Ф. Скакун, розуміння механізму охорони прав людини пов'язано з сукупністю заходів профілактичного спряму-

вання щодо утвердження правомірної поведінки, у той час як механізм захисту прав людини пов'язаний із застосуванням заходів, спрямованих на відновлення порушених прав неправомірними діями та застосуванням заходів відповідальності до правопорушників [8, с. 206].

Думку щодо розуміння правового захисту у якості інструменту, спрямованого на забезпечення недоторканності й непорушності суб'єктивних прав громадян, поділяє й В. Венедіктов, коли наголошує на реалізації правового захисту шляхом застосування заходів примусового характеру, спрямованих на відновлення цих прав [9, с. 9].

Серед законодавчих актів, спрямованих на правове врегулювання охорони суспільних відносин у різних сферах публічного управління, слід згадати Закони України: «Про охорону праці» [10], «Про охоронну діяльність» [11], «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [12], «Про охорону навколишнього середовища» [13], «Про охорону дитинства» [14] і т.д. Викладене наочно демонструє, що законодавець при використанні терміну «охорона» має на увазі не лише заходи правового характеру, об'єктами охорони виступають не лише права громадян чи організацій. При цьому «охорона» розкривається як один із засобів забезпечення «захисту».

Аналіз вищевказаних наукових джерел та законодавчих актів свідчить про наявність різноманітних позицій з приводу співвідношення правових категорій «охорона» та «захист», у зв'язку з чим можемо сформулювати наступні висновки:

– правові категорії «охорона» та «захист» слугують взаємообумовленими, але не тотожними поняттями;

– «охорона» представляється в якості правового режиму функціонування органів публічного управління та не пов'язана із втручанням в правомірну діяльність суб'єктів суспільних відносин, у той час як потреба в «захисті» виникає при загрозі порушення прав і законних інтересів учасників правовідносин та їх відновлення; відтак, «захист права» ширший за «охорону права»;

– «захист права» відрізняється від «охорони права» специфікою суб'єкта, що його здійснює, захист прав і законних інтересів громадян виступає основною функцією держави.

Слід зазначити, що захисту прав людини приділяється достатня увага в теорії адміністративного права. Аналогічне значення питання щодо захисту прав поліцейських на відпочинок мають

у правозастосовній практиці органів публічної влади.

Таким чином, адміністративно-правовий захист права поліцейського на відпочинок може бути представлений у вузькому й широкому значенні.

У вузькому значенні адміністративно-правовий захист права поліцейського на відпочинок розкривається в якості сукупності нормативно-правових актів, що підлягають застосуванню виключно в разі порушення права на відпочинок, у тому числі діяльність уповноважених органів, спрямовану на усунення порушення, його припинення й відновлення порушеного права.

У широкому значенні зазначений вид захисту визначають як сукупність засобів, що забезпечують дотримання прав, свобод та законних інтересів працівників поліції, як у процесі здійснення нормотворчості, так і в процесі реалізації правових норм.

В науці адміністративного права адміністративно-правовий захист права поліцейських на відпочинок з певними особливостями має похідний характер від «адміністративно-правового захисту соціальних прав людини», під яким слід розуміти сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій (процедур) щодо припинення незаконного посягання на соціальні права громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [15, с. 378]. Думається, що виокремлення особливостей адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок пов'язано із визначенням сукупності (системи) застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на задоволення потреб поліцейських у реалізації їхнього права на відпочинок.

В контексті дотримання прав і свобод дитини, Н. Коломоець розуміє дефініцію «правові засоби» в якості сукупності правових норм, явищ та дій, які в системній єдності під час реального використання сприяють захисту прав, свобод та законних інтересів дитини [16, с. 87]. Аналіз вищевказаного визначення нашою думкою на думку про неможливість ототож-

нення способів захисту права з усіма діями уповноваженого суб'єкта, оскільки не всі вони виступають у якості засобів захисту.

З певною аналогією засоби адміністративно-правового захисту права поліцейських на відпочинок можуть бути представлені у вигляді сукупності нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин у сфері захисту трудових прав поліцейських та забезпечених державними гарантіями.

На законодавчому рівні систему захисту права поліцейських на відпочинок утворюють норми Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу законів про працю та інших законодавчих актів, порівняльно-правовий аналіз яких буде розглянуто нами більш докладно.

Варто підкреслити, що Кодекс законів про працю та деякі інші законодавчі акти у сфері регулювання трудових відносин умовно кажучи, делегували низку положень до Закону України «Про Національну поліцію». Так, відповідно до пункту 5 частини 10 статті 62 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський у повному обсязі користується гарантіями соціального та правового захисту, передбаченими цим Законом та іншими актами законодавства. Думається, що дефініція «інші акти законодавства», поряд із КЗпП, серед іншого, включає й Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [17], згадування про який знаходимо в наступних положеннях Закону «Про Національну поліцію»:

- в органах (зкладах, установах) поліції з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися професійні спілки. Обмеження прав професійних спілок поліцейських порівняно з іншими професійними спілками не допускається (частина 11 статті 62);

- для захисту своїх прав та законних інтересів працівники поліції можуть утворювати професійні об'єднання та професійні спілки відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (частина 1 статті 104) [18].

Також варто зауважити, що відповідно до статті 3 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», особливості його застосування у Збройних Силах України (для військовослужбовців), Національній поліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України, Службі судової охо-

рони встановлюються відповідними законами [17]. Іншими словами, з огляду на специфічний характер службово-трудова відносин у Національній поліції України, закон делегує їх врегулювання спеціальному законодавчому акту Закону України «Про Національну поліцію».

Аналогічним чином, в Законі «Про Національну поліцію» деталізуються, наприклад, положення щодо порядку укладення трудового договору, спеціальним різновидом якого в службовій діяльності поліцейських слугує контракт, який, відповідно до статті 63 коментованого закону, являє собою письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами [18].

Разом з тим, у деяких випадках варто говорити не про деталізацію положень КЗпП у спеціальному законодавчому акті, що врегульовує організацію діяльності поліцейського відомства, а про їх невідповідність одне одному. Зокрема, йдеться про положення статті 50 КЗпП, яка визначає нормальну тривалість робочого часу працівників, що не може перевищувати 40 годин на тиждень. Разом з тим, Законом України «Про Національну поліцію» тривалість службового часу у погодинному еквіваленті взагалі не визначена. Частина 3 статті 91 коментованого закону під час визначення граничної тривалості робочого часу вказує лише на встановлення для поліцейських п'ятиденного робочого тижня з двома вихідними днями, а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які готують поліцейських, - шестиденного робочого тижня з одним вихідним днем [18]. Підкреслимо, що наслідком такої законодавчої прогалини слугує правова неврегульованість, в частині визначення тривалості часу відпочинку поліцейських. Інакше кажучи, стикаючись із управлінським свавіллям з боку керівників, поліцейські не можуть довести факт понад мірної роботи протягом робочого дня, оскільки погодинна його тривалість залишається неврегульованою.

Висновки. Отже, численні положення Закону України «Про Національну поліцію», запозичені з КЗпП, дозволяють зробити певні висновки про посилення ролі трудового права у регламентації службово-трудова діяльності поліцейських. Чи є зазначений факт свідченням того, що на теперішній час відбулась остаточна «цивілізація» поліцейських службово-трудова відносин? Думається, що в даному випадку йдеться, передовсім, про зміну харак-

теру та напрямків впливу трудового права на врегулювання трудових відносин в Національній поліції. Відтак, адміністративно-правовий захист права поліцейських на відпочинок має всі ознаки адміністративного права: імперативний характер правового регулювання та організаційного впливу; обов'язковим суб'єктом правовідносин (у більшості випадків) виступають державні органи, серед яких Національна поліція займає центральне місце; форми та процедури захисту права на відпочинок прописані в адміністративно-правових актах, що приймаються органами публічної влади.

Таким чином, адміністративно-правовий захист права поліцейських на відпочинок являє собою здійснювану у встановленому законом порядку правотворчу, правозастосовну та правозахисну діяльність органів державної влади, правоохоронних органів, громадських об'єднань, правозахисних організацій, а також працівників поліції, зумовлену наявністю юридичних фактів, пов'язаних із порушенням реалізації або заперечуванням суб'єктивного, охоронюваного законом права поліцейського на відпочинок, мета якої полягає у відновленні або підтвердженні цього права.

Перспективи подальших розвідок полягають в удосконаленні адміністративного законодавства, в контексті формулювання пропозицій до Закону України «Про Національну поліцію», шляхом вироблення однозначного понятійного апарату, спрямованого на врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері захисту права працівників поліції на відпочинок.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) : міжнар. док. від 04 листоп. 1950 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
4. Захист // Словник української мови : в 11 т. Т. 3: 3 / редкол.: І. М. Білодід (голова) ; ред. тому: Г. М. Гнатюк, Т. К. Черторизька. Київ : Наук. думка, 1972. 744 с. URL: <http://sum.in.ua/s/zakhyst>.
5. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав людини. *Вісник Академії управління МВС*. 2007. № 2–3. С. 58-65.
6. Попелюшко В. О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2009. 502 с.
7. Коломоєць Н.В. Адміністративно-правовий захист прав дитини в Україні : монографія. Харків : Панов, 2019. 352 с.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
9. Венедіктов В. С. Теоретичні питання соціальної політики держави в умовах ринкової економіки. Соціально-захисна діяльність держави в умовах ринкових відносин: матеріали наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 31 трав. – 2 черв. 2007 р.) / за ред. В. С. Венедіктова ; Укр. асоц. фахівців труд. права ; Черніг. держ. ін-т права соціальних технологій та праці. Чернігів, 2007. С. 9.
10. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
11. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст. 8.
12. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.
13. Про охорону навколишнього середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
14. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Відповід. ред. В.Б. Авер'янов: Т.1: Загальна частина. К. : Юридична думка, 2007 591 с.
16. Коломоєць Н. Особливості та система засобів адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 1 (January). С. 86-90.
17. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
18. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580- VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Rozumiak R. V. Comparative analysis of the legal categories “administrative and legal protection” and “administrative and legal protection” in the context of ensuring the right of police officers to rest

The article analyzes the legal categories “administrative-legal protection” and “administrative-legal protection” in the context of ensuring the right of police officers to rest. The concept of administrative-legal protection of the right of police officers to rest is formulated, as carried out in accordance with the law-making, law-enforcing and human-protection activities of state authorities, law-enforcement bodies, public associations, human rights organizations, as well as police officers, conditioned by the presence of legal facts related to the violation of the implementation or denial of the subjective, legally protected right of a police officer to rest, the purpose of which is to restore or confirm this right. The understanding of the mechanism of human rights protection is revealed, which is related to a set of preventative measures to establish lawful behavior, while the mechanism of human rights protection is related to the application of measures aimed at restoring rights violated by illegal actions and applying measures of responsibility to offenders. The administrative and legal protection of the police officer’s right to rest in the narrow and broad sense is presented. It was established that in a narrow sense, the administrative-legal protection of the police officer’s right to rest is interpreted as a set of normative legal acts that are applicable exclusively in the event of a violation of the right to rest, including the activities of authorized bodies aimed at eliminating the violation, its termination and restoration the violated right. It was established that in a broad sense, the administrative-legal protection of the police officer’s right to rest is defined as a set of means that ensure compliance with the rights, freedoms and legitimate interests of police officers, both in the process of implementing regulations and in the process of implementing legal norms. The signs of administrative and legal protection of the right of police officers to rest are highlighted, namely: the imperative nature of legal regulation and organizational influence; the mandatory subject of legal relations (in most cases) are state bodies, among which the National Police occupies a central place; forms and procedures for protecting the right to rest are prescribed in administrative and legal acts adopted by public authorities.

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