

І.С. Кравченкокандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАДАННЯ ВІДПУСТОК ОСОБАМ
РЯДОВОГО ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Висвітлено окремі проблемні питання надання відпусток особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. Акцентовано увагу на деяких нормах Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, які потребують уточнення.

Ключові слова: проходження служби, кадрове забезпечення, чергова відпустка, короткострокова відпустка, соціальна відпустка, відпустка по догляду за дитиною.

Постановка проблеми. Необхідною передумовою розбудови демократичного суспільства є належний рівень забезпечення конституційних прав кожного громадянина. Право на відпочинок є одним із основних прав людини, яке надається кожному, хто працює [1, ст. 45], тому його гарантування має бути пріоритетним завданням для держави взагалі і окремого роботодавця зокрема. Проте зловживання цим правом також має відстежуватися компетентними органами, які зобов'язані забезпечувати недопущення таких випадків.

Органи внутрішніх справ є чітко злагодженою системою органів та підрозділів, які у своїй роботі з надання особовому складу відпусток керуються як загальним законодавством (наприклад, Закон України «Про відпустки» [2]), так і спеціальними нормативно-правовими актами (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 р. № 114 [3]).

Але під час застосування нормативно-правових положень на практиці виникають окремі питання, зокрема щодо тривалості окремих видів відпусток осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, на чому ми хотіли би зупинити увагу в даній роботі.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичні та практичні аспекти управління персоналом органів внутрішніх справ, організаційно-правові аспекти кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, окремі питання проходження служби в органах внутрішніх справ та інші питання кадрової політики України були предметом наукових досліджень М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, В.С. Венедіктова, М.І. Іншина, П.Б. Коптева, Н.П. Матюхіної, А.А. Стародубцева та інших вчених. Проте у вітчизняній юридичній науці проблемні питання надання відпусток особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ висвітлені недостатньо, в

існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики.

Тому **метою** даної статті є дослідження окремих проблемних питань надання відпусток особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ та розробка пропозицій для їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ надаються такі відпустки: чергові; короткострокові; через хворобу; канікулярні; у зв'язку із закінченням навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ; додаткові та соціальні (по вагітності, пологах і догляду за дитиною), творчі, у зв'язку з навчанням [3, п. 49]. У межах даної роботи ми розглянемо лише окремі проблемні питання, які виникають у роботі підрозділів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ під час надання відпусток особам рядового та начальницького складу.

Так, відповідно до п. 50 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, при наданні таким особам відпусток (чергових, короткострокових, через хворобу, у зв'язку із закінченням навчальних закладів системи МВС) надається додатково час, необхідний для проїзду до місця проведення відпустки і назад, який не перевищує 15 діб [3]. Водночас відомчими нормативними документами чітко не визначено нормативів надання додаткового часу, необхідного для проїзду з урахуванням відстані до місця відпочинку та у зворотному напрямку. Згідно з практичним досвідом, у рапорті особа зазначає, куди буде від'їжджати під час того чи іншого виду відпустки, і їй надається додатково час (з розрахунку одна доба на кожні 500 км) до терміну відпустки. Використання додаткового часу для прибуття до місця відпочинку підтверджується записом у відпускнуому посвідченні, яке надається працівником до підрозділу кадрового забезпечення після закінчення відпустки.

Крім того, на нашу думку, закріплюючи нормативи надання додаткового часу для прибуття до місця відпочинку, потрібно враховувати вид транспорту, яким особа буде прямувати до місця відпочинку (повітряний, залізничний, автомобільний). Оскільки час для подолання відстані різним видом транспорту різний. Згідно з практичним досвідом, застосування вказаних норм, як правило, надається додатково час, необхідний для долаття відстані до місця проведення відпочинку і назад, лише по території України.

Також постійно виникають спірні питання при наданні працівникам короткострокової відпустки, передбаченої п. 57 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ [3]. Відповідно до вказаного пункту, короткострокові відпустки особам рядового і начальницького складу надаються при наявності поважних причин на строк до 10 діб, без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки і назад. Водночас нормами загальнодержавних і відомчих нормативно-правових актів не визначено, які саме причини вважаються поважними. В даний час у практичних підрозділах органів внутрішніх справ це питання вирішується на розсуд безпосереднього начальника, який підписує рапорт на короткострокову відпустку.

Не визначено нормативно, чи є короткострокова відпустка оплачуваним видом відпустки. Згідно з практичним досвідом застосування норм діючого законодавства, короткострокові відпустки оплачуються, однак, на наш погляд, це питання потребує подальшого детального вивчення та вирішення хоча б на відомчому рівні.

Неодноразово виникали суперечності при наданні працівникам додаткової відпустки у зв'язку з навчанням, відповідно до вимог ст. 15 Закону України «Про відпустки» [2]. Вимоги вказаної статті лімітують працівника в залежності від рівня акредитації навчального закладу та курсу навчання у кількості календарних днів вказаної відпустки на рік. Проте згідно з практичним досвідом, навчальні заклади неодноразово надсилали в підрозділи довідки-виклики на працівників, в яких зазначалися терміни настановних занять, виконання лабораторних робіт, складання заліків та іспитів, що перевищували дозволену кількість календарних днів відпустки, визначеної законодавством. Пропонуємо продублювати ці положення Закону України «Про відпустки» у відповідних відомчих нормативно-правових актах та створити умови, за яких вони мають дотримуватися, тобто посилити контроль за виконанням вказаних положень законодавства.

Також виникають деякі труднощі у наданні працівникам органів внутрішніх справ соціальних відпусток. Зокрема, п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про відпустки» [2] передбачено надання відпустки без збереження заробітної плати за бажанням працівника в обов'язковому порядку «матері або іншим особам, зазначеним у частині третій статті 18 та частині першій статті 19 цього Закону, в разі, якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення дитиною шестирічного віку, а в разі, якщо дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), – не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку». Тобто ця відпустка може бути використана повністю або частинами також батьком дитини, бабою, дідом чи іншими родичами, які фактично доглядають за дитиною, або особою, яка усиновила чи взяла під опіку дитину, та одним із прийомних батьків [2, ч. 3 ст. 18].

На теперішній час вказані медичні висновки надаються територіальними лікувальними закладами Міністерства охорони здоров'я України. Однак з метою уникнення непорозумінь та правомірного надання вказаного виду відпустки, вважаємо за доцільне медичні висновки про необхідність надання відпустки матері чи іншій особі, яка має право на такий вид відпустки, (працівнику міліції) засвідчувати спеціалістом відповідного фаху підрозділу медичного забезпечення ГУМВС, УМВС України.

Ще одним цікавим моментом у законодавстві про відпустки в органах внутрішніх справ є відпустка по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка може бути використана жінкою після закінчення відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, або повністю чи частинами також батьком дитини, бабою, дідом чи іншими родичами, які фактично доглядають за дитиною, або особою, яка усиновила чи взяла під опіку дитину, та одним із прийомних батьків [2, ч. 1, 3 ст. 18].

За загальними правилами, перед відпусткою у зв'язку з вагітністю та

пологами або після неї жінкам за їх бажанням може бути надана щорічна відпустка повної тривалості до настання шестимісячного терміну безперервної роботи у перший рік роботи в органах внутрішніх справ [2, п. 1 ч. 7 ст. 10]. У разі надання працівникові щорічних відпусток до закінчення шестимісячного терміну безперервної роботи їх тривалість визначається пропорційно до відпрацьованого часу [2, ч. 6 ст. 10]. Щорічні відпустки за другий та наступні роки роботи можуть бути надані будь-якому працівникові в будь-який час відповідного робочого року [2, ч. 9 ст. 10]. Винятком є педагогічні, наукові, науково-педагогічні працівники, спеціалісти навчальних закладів, яким щорічні відпустки повної тривалості у перший та наступні робочі роки надаються у період літніх канікул незалежно від часу прийняття їх на роботу [2, ч. 14 ст. 10].

Тобто загальне законодавство конкретно не визначає тривалості чергових відпусток особового складу органів внутрішніх справ після закінчення відпустки по догляду за дитиною. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ також залишає неврегульованим питання тривалості чергових відпусток осіб начальницького складу органів внутрішніх справ у році надання відпустки по догляду за дитиною та після її закінчення.

Отже, з'ясуємо, які положення щодо тривалості чергових відпусток осіб начальницького складу органів внутрішніх справ у році надання відпустки по догляду за дитиною та після її закінчення чітко визначені на загальнодержавному рівні і застосовуються у роботі підрозділів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. Перед відпусткою по догляду за дитиною особа, якій надається ця відпустка, у будь-якому випадку має право використати чергову відпустку за рік, якщо вона не була надана їй раніше. Тривалість чергової відпустки осіб рядового і начальницького складу визначається залежно від вислуги років (у календарному обчисленні), обчисленої в порядку, передбаченому для призначення пенсій працівникам органів внутрішніх справ, і передбачається тим, які мають вислугу: менше 10 років – 30 діб щорічно; від 10 до 15 років – 35 діб щорічно; від 15 до 20 років – 40 діб щорічно; від 20 років і більше – 45 діб щорічно [3, п. 51].

Після закінчення відпустки по догляду за дитиною особа, якій була надана ця відпустка, має право використати чергову відпустку за рік, з якого вона приступила до роботи. Невизначеним залишається питання тривалості цієї чергової відпустки, адже особа і не тільки прибула на службу в органи внутрішніх справ, і не є такою, що проробила рік. У нормативно-правових актах не визначено, скільки має пропрацювати особа, яка вийшла з відпустки по догляду за дитиною, для того, щоб піти у повну чергову відпустку за рік відповідно до вислуги років. Чи до закінчення шестимісячного терміну безперервної роботи тривалість чергової відпустки визначається пропорційно до відпрацьованого часу?

Тому неврегульованість цих питань у вітчизняному законодавстві спричиняє суперечки під час застосування норм права на практиці. Сьогодні підрозділи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ йдуть шляхом надання чергової відпустки, тривалість якої залежить від вислуги

років (у календарному обчисленні) [3, п. 51], як до, так і після відпустки по догляду за дитиною незалежно від терміну, який після виходу з цієї відпустки пропрацювала особа.

На наш погляд, видається доречним надання чергової відпустки після виходу з відпустки по догляду за дитиною за загальними правилами надання чергових відпусток, тобто до закінчення шестимісячного терміну безперервної роботи тривалість чергової відпустки пропонуємо визначати пропорційно залежно від відпрацьованого періоду. Така позиція зумовлена тим, що особа знову приступила до виконання своїх обов'язків після великої перерви у професійній діяльності, потребує напрацювання необхідного втраченого досвіду роботи, і тим самим у праві отримання чергової відпустки за рік може бути прирівняна до осіб щойно прийнятих на роботу. Винятки можуть становити педагогічні, наукові, науково-педагогічні працівники, спеціалісти навчальних закладів, яким щорічні відпустки повної тривалості у перший та наступні робочі роки надаються у період літніх канікул незалежно від часу прийняття їх на роботу.

Висновок. Підсумовуючи викладене слід зауважити, що існують окремі не врегульовані на законодавчому рівні нюанси надання відпусток особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, які вирішуються у практичних підрозділах на власний розсуд окремих керівників, проте потребують свого нормативного закріплення у відповідних положеннях нормативно-правових актів.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними згідно із Законом від 08.12.2004 р. № 2222-IV // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 року. № 504/96-ВР // ВВР України. — 1997. — № 2. — Ст. 4.
3. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>.

Кравченко И. С. Некоторые вопросы предоставления отпусков лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Освещены отдельные проблемные вопросы предоставления отпусков лицам рядового и начальственного состава органов внутренних дел. Акцентируется внимание на отдельных нормах Положения о прохождении службы рядовым и руководящим составом органов внутренних дел, которые требуют уточнения.

Ключевые слова: *прохождение службы, кадровое обеспечение, очередной отпуск, краткосрочный отпуск, социальный отпуск, отпуск по уходу за ребенком.*

Kravchenko I. S. Some problems of granting vacations to persons of ordinary and chief rank of internal affairs bodies. The article is about some problems of granting vacations to persons of ordinary and chief rank of internal affairs bodies. The author paid attention to some norms of Statute about passing of service by ordinary and chief rank of internal affairs bodies, which need clarification.

Firstly norms of granting extra-time, necessity for passage to the resting-place and back, clearly is not certain. In obedience to practical experience of application of the indicated norms such time is given only for territories of Ukraine. Not certainly in a legislation, there is short-term vacation by a pay type of vacation.

Repeatedly there were contradictions in grant to internal affairs officers of additional vacation in connection with studies.

There are some difficulties in granting vacations to internal affairs officers. Consider expedient medical conclusions about the necessity of grant of vacation of mother or to other person that has a right on such type of vacation (to the worker of militia) to certify the specialist of corresponding profession of subdivision of the medical providing.

Also the Ukrainian legislation certainly does not determine duration of duty vacations of personnel of internal affairs bodies after completion vacation on the care of child.

Today some questions of granting of vacations to the persons of ordinary and chief rank of internal affairs bodies are resolved in practical subdivisions on the discretion separate leaders, however they need the decision and fixing corresponding positions of normatively-legal acts.

Keywords: *passing of service, skilled providing, next vacation, short-term vacation, social vacation, vacation is on the care of child*

Надійшла до редакції 16.04.2013

В.О. Кроленко

кандидат юридичних наук
(Університет економіки та права,
м. Донецьк)

УДК 342.951

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ У ВІТЧИЗНЯНОМУ МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ

Досліджено аспекти еволюції використання програмного підходу у вітчизняній моделі адміністративно-правового регулювання. Визначено розвиток феномена програми в контексті публічного управління, досліджено понятійний апарат у сфері управлінських програм та відповідна нормативна база. Зроблено висновок щодо доцільності використання програм у механізмі правового регулювання, досліджено визначення правової програми.

Ключові слова: *державна цільова програма, публічне управління, правове регулювання, управлінська програма.*

Постановка проблеми. Стала практика використання правових програмних актів у вітчизняній правовій системі тягне необхідність подальшого юридичного аналізу особливостей державних цільових програм. Відповідне дослідження має забезпечити узагальнення властивостей відповідних програмних актів, форм їх застосування в регулюванні суспільними процесами в рамках розвитку й реформування правової системи України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Наукові розробки у сфері програмного регулювання існують у різних галузях науки: теорії управління, інформатиці, кібернетиці, соціології та ін. У роботах Бреславцева О.В., Іванова М.І., Кириченка В.Н., Раппапорта А.Г., Хижняк В.І., Щедровицького Г.П. програми та програмна діяльність визначалися не просто як форми розвитку економіки, а як окремий