

**О.В. ЛАВРІНЕНКО**

канд. юрид. наук, доц.

Донецький юридичний інститут ЛДУВС

УДК 349.2-057.36

ЗВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС ЗІ СЛУЖБИ ЗА СКОРОЧЕННЯМ ШТАТІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Наданий теоретико-правовий аналіз чинного законодавства звільнення працівників органів внутрішніх справ України зі служби за скороченням штатів й досліджені напрями його вдосконалення.

Формально перелік підстав припинення¹ службово-трудова правовідносин працівників органів внутрішніх справ України (далі – працівників ОВС) нормативно закріплено в пп.63-67 Положення про проходження служби [1]. Проте в науці справедливо звертається увага на те, що наведений у цьому Положенні перелік підстав звільнення зі служби, не є вичерпним [2, с.309-310], а наявне законодавство, що регламентує порядок та умови припинення службово-трудова відносин, характеризується цілою низкою недоліків [3, с.328-331; 4, с.81-91; 5, с.77; 6, с.10; 7, с.92-99; 8, с.187-191; 9, с.278-282; 10, с.168-176; 11, с.344-347; 12, с.193-208; 13, с.40-44; 14, с.127-130; 15, с.78-84; 16, с.308-309], які потребують усунення, додаткового опра-

цювання науковцями. У зазначеному контексті окремої уваги потребує й питання про напрями вдосконалення наявного правового механізму звільнення працівників ОВС зі служби у випадку скорочення штатів.

Пунктами 63 і 64 Положення про проходження служби, залежно від категорії особового складу, установлено таку підставу звільнення зі служби як «через скорочення штатів – при відсутності можливості подальшого використання на службі». Аналіз змісту Положення свідчить, що процедура звільнення працівників через скорочення штатів детально не врегульована, а йдеться лише про можливість у таких випадках «переміщення» усіх категорій осіб по службі з вищих посад на нижчі, а для осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу – на нижчі посади прямими начальниками в межах наданих їм прав за умови, якщо немає можливості для призначення на рівнозначну посаду (пп.41, 45), а також передбачена можливість дострокового звільнення зі служби осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу, які не досягли граничного віку перебування на службі в ОВС, у зв'язку зі скороченням штатів – у разі відсутності можливості використання на службі (п.8). Крім цього, Положенням про проходження передбачено й деякі правові наслідки звільнення працівників ОВС через скорочення штатів, які мають характер пільг [17, с.136-138; 18, с.14]: це надання особам середнього, старшого і вищого начальницького складу, звільненим через скорочення штатів, у році звільнення, за їхнім бажанням, чергової відпустки (п.56); можливість присвоєння міністром внутрішніх справ особам начальницького складу, які звільняються зі служби за скороченням штатів і мають вислугу 20 та більше років (у пільговому обчисленні) чергового спеціального звання до підполковника міліції включно (п.35) та збереження за особами рядового і начальницького складу, звільненими через скорочення штатів, які мають вислугу 20 років і більше (в пільговому обчисленні), та членами їхніх сімей права на медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування в медичних закладах, санаторіях і будинках відпочинку системи МВС (п.19). А постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом,

¹ Аналіз змісту спеціального законодавства, яке регламентує порядок та умови проходження служби в ОВС свідчить, що стосовно всіх випадків припинення службово-трудова правовідносин використовується виключно термін «звільнення» (ст.ст.18, 21-23 Закону України «Про міліцію»; пп.8, 19, 24, 35, 40-42, 48, 56, 62-71, 73, 82, 83 Положення про проходження служби; пп.1.4, 4.11, 4.12, 5.3 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС України № 181 від 22.03.2005 р.; пп.3.4 Наставниці з організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС України № 759 від 21.10.2000 р.; пп.2.5 Інструкції про порядок проведення серед працівників органів внутрішніх справ України конкурсу на заміщення посад номенклатури МВС України, затвердженої наказом МВС України № 513 від 30.06.2001 р.; п.4 Інструкції про порядок формування в органах внутрішніх справ України резерву кадрів на висування та організації роботи з ними, затвердженої наказом МВС України № 335 від 27.04.2001 р.; пп.7, 8 Інструкції з організації персонального обліку кадрів у системі МВС України, затвердженої наказом МВС України № 345 від 31.05.1995 р.; пп.4, 14 Правил оформлення і ведення особових справ на осіб начальницького (офіцерського) і рядового складу органів і військ МВС України (додаток № 5 до Інструкції з організації персонального обліку кадрів у системі МВС України, затвердженої наказом МВС України № 345 від 31.05.1995 р.)). Зважаючи на це, вважаємо, що сучасна термінологія відомого законодавства потребує уточнення: у загальному сенсі має йтись про «припинення» відносин, а про «звільнення...» – тільки у випадках припинення з ініціативи сторін договору (контракту) чи третіх осіб, які не є стороною договору про службу.

особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їхніх сімей» від 17.07.1992 р. № 393 працівникам ОВС при звільненні з органів внутрішніх справ «у зв'язку зі скороченням штатів або із проведенням організаційних заходів» у разі неможливості використання на службі (в органах) передбачена ще й виплата грошової допомоги в підвищеному (порівняно з іншими випадками) розмірі – 50 % місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби (п.10), а за особами середнього, старшого і вищого начальницького складу ОВС (крім зазначених в абз.2 п.11 цієї Постанови), які звільнені зі служби за скороченням штату без права на пенсію, поряд із виплатою одноразової грошової допомоги зберігається виплата окладу за спеціальним званням протягом одного року із дня звільнення (п.11).

Трудові спори, пов'язані з розірванням трудового договору за скороченням чисельності або штату працівників належать до найпоширеніших у судовій практиці. Так, на думку Р. Лівшиця, звільнення «за скороченням чисельності або штату працівників має найбільшу питому вагу в загальному обсязі випадків розірвання трудового договору, оскільки воно безпосередньо пов'язано з формуванням ринкових відносин, реалізацією курсу на усунення збиткових неконкурентоспроможних організацій... Щоб забезпечити дотримання прав працівників при скороченні штату, у законі дуже докладно регламентуються умови застосування цієї підстави» [19, с.130]. Тривалий час ці питання залишаються актуальними й для системи ОВС: свого часу Указом Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» з «метою впорядкування грошового забезпечення» працівників ОВС осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» від 04.10.1996 р. № 926/96 було встановлено численні надбавки і доплати², а статтею 9 Указу Президента України МВС було зобов'язано «здійснити додаткові заходи щодо скорочення чисельності працівників органів внутрішніх справ із метою вивільнення коштів для фінансування додаткових витрат, пов'язаних із реалізацією цього Указу». Згодом, відповідно до Директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Щодо скорочення чисельності офіцерів, прапорщиків (мічманів) Збройних Сил, правоохоронних органів та інших військових формувань України» від 09.12.1997 р. № 1 МВС України було видано наказ «Про оголошення Директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та завдання органів внутрішніх справ щодо її виконання» від 05.01.1998 р. № 8 та рішенням Колегії МВС України від 05.01.1998 р. № 8 схвалено План додаткових заходів з реформування системи МВС. Цими нормативними актами вже була передбачена так звана «оп-

тимізація» чисельності особового складу ОВС, яка призвела до фактичного скорочення чисельності особового складу (упродовж 1997-1999 рр. – на 44,3 тис. чол. (у 1998 р. – на 32,5 тис. чол. [25, с.3]), а всього за цей період більше чим на 50 тис. чол. [26, с. 2; 27, с.3]. Загалом за останні ж роки ОВС України в кадровому відношенні «схудли» з 596 тис. чол. (у показник входять абсолютно всі працівники, у тому числі працівники «вільного найму» та держслужби охорони (ДСО)) до 408 тис. чол. На початок 2001 р. – атестованих працівників залишилося вже близько 173 тис. (було – 190 тис.)³, а в 2005 р. – удвічі менше стало ще й посад заступників міністра та генеральських посад у цілому – їхня кількість «останніми роками зростала чи не в геометричній прогресії», були замінені 1099 керівників, посади яких належать до номенклатури міністерства [22, с.4]. Зрозуміло, що така ситуація пов'язана, насамперед, з обмеженням бюджетних видатків на потреби МВС (наприклад, якщо в 1993 р. бюджетне фінансування нормативної потреби МВС задовольнялось на 58 % від необхідного, то в 2000 р. – лише на 25,2 %. Надзвичайно актуальним, на жаль, залишається питання забезпечення фінансових потреб МВС і сьогодні [28, с.18; 29, с.19; 30, с.6-7]: приміром, торік потреби МВС були забезпечені лише на 29 %, а за цьогорічним бюджетом на 44,4 %, за умови, що фонд оплати праці в структурі потреб відомства становить понад 85 %, а на вирішення проблеми забезпечення працівників ОВС житлом цьогорічним бюджетом передбачено лише 5 % від потреб і це тоді, коли на офіційній черзі перебуває понад 18 тис. сімей правоохоронців, з них 5400 – понад 10 років [22, с.4-5]. Кадрова проблема загострюється ще й тим, що в 2005 р. кількість тих, хто залишив міліцейські лави, на 7,5 % перевищила кількість новоприбулих, майже вдвічі більше ніж у 2004 р. залишило службу фахівців із вищою освітою [22, с.4].

Тривалі «оптимізація» персоналу ОВС та «реорганізація» структури системи органів МВС фактично призвели сьогодні до ситуації кадрового голоду на практиці [31, с.16]. Доречно згадати, що історії вже відомі випадки, коли значне скорочення чисельності міліції врешті-решт призводило до суспільно небезпечних наслідків. Так, наприклад, постановами СТО від 24.08.1921 р. і 30.09.1921 р. чисельність міліції в Україні була значно скорочена: з 198 тис. до близько 13 тис. чол., що призвело до значного росту рівня злочинності в наступні роки. А відтак, то вирішувати питання щодо скорочення чисельності особового складу треба виважено, з урахуванням потреб як держави, так і пересічного громадянина, інтереси якого мають бути надійно захищені державою.

Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. [32, ст.115], яким визначено загальну чисельність МВС (за винятком чисельності внутрішніх військ МВС) у кількості 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу, з яких 190500 працівників ОВС утримуються за рахунок держбюджету. Наступним має стати розробка й прийняття окремого законодавчого акту (*дані – Закон*) на зразок Закону України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил

² Із часом практика використання численних доплат і надбавок до посадових окладів працівників ОВС призвела до негативних наслідків [20, с.76-77], у тому числі й у сфері пенсійного забезпечення [21, с.22-23], і на сьогодні визнано за необхідне обов'язкові виплати у структурі грошового забезпечення, які не перевищують сьогодні 30 %(!), збільшити спочатку до 70 %, а згодом – до 90 % [22, с.5] з одночасним збільшенням у 2,5-3 рази посадових окладів, окладів за звання та вистугу років. Ці заходи мають призвести до знищення «начальницького волюнтаризму» під час установлення доплат і надбавок [23, с.4-5; 24, с.6-7] та усунення інших негативних наслідків запровадження таких змін до структури грошового забезпечення.

³ Для порівняння: у Франції – 243, Німеччині – 300, Італії – 209, Польщі – 336 тис. чол.

України, та членів їхніх сімей» від 15.06.2004 р. [33, ст.444], у якому слід консолідувати всі наявні в спеціальному законодавстві особливості процедури звільнення осіб у разі скорочення штатів, а також пільги, що надаються особам у випадку такого звільнення. Під час розробки зазначеного акту доцільно врахувати таке:

1. Слід нормативно визначити зміст поняття «скорочення штатів», яке розглядається науковцями неоднозначно. Наприклад, С. Каринський, Л. Трошин під «скороченням штатів» розуміли «усунення у встановленому порядку однієї чи декількох штатних одиниць або зменшення ліміту по праці безвідносно до скорочення того обсягу робіт, який виконувала певна установа» [34, с.6]. Близьку позицію сьогодні обстоює Г. Василевич [35, с.179-180]. Натомість Є. Кльонов пропонує дещо інше визначення: «Скорочення штату - це зменшення встановленої чисельності працівників підприємства або установи з одночасним скороченням обсягу робіт (або без такого), яке здійснюється адміністрацією з додержанням певного порядку, і має за мету покращення організації апарату, раціоналізацію роботи підприємства (установи) та залишення найбільш кваліфікованих працівників» [36, с.45]. А. Мацюк, З. Симорот зазначають, що «скорочення штату є одним із заходів, спрямованих на покращення роботи підприємства, установи, організації, укомплектування їх найбільш кваліфікованими кадрами» [37, с.47]. Н. Бриліантова вважає, що на практиці під скороченням штату слід розуміти «усунення у встановленому порядку однієї або декількох штатних одиниць за відповідними посадами» [38, с.187].

Гадасмо, що всі наведені точки зору мають деякі недоліки: так, визначення Є. Кльонова відрізняється певною «громіздкістю» за рахунок того, що воно містить і завдання, які ставляться під час скорочення штатів, а з іншого боку – у ньому йдеться тільки про зменшення чисельності працівників і нічого не говориться про скорочення штатних одиниць. У свою чергу, С. Каринський і А. Трошин не вказали мету, з якою необхідно здійснювати ці заходи, а А. Мацюк і З. Симорот обмежились лише вказівкою на цілі таких заходів, які є бажаними. Між тим, і чинне трудове законодавство України не містить визначення поняття «скорочення штату працівників». Отже, до основних ознак поняття «скорочення штату» слід віднести таке: а) воно є лише одним із правових наслідків «змін в організації виробництва і праці» (п.1 ч.1 ст.40 КЗпП України); б) проводиться з ініціативи роботодавця за певною процедурою (гл.ІІІ-А КЗпП України); в) його мета полягає в поліпшенні роботи підприємства, установи, організації та забезпеченні його найбільш кваліфікованими кадрами. Це поняття слід відрізнити від суміжного – «скорочення чисельності» працівників, адже, якщо скорочення чисельності може відбуватись й без усунення відповідних посад, то скорочення штату завжди тягне за собою зменшення чисельності працівників.

Ураховуючи зазначене, доцільно використовувати в спеціальному законодавстві про службу збірне поняття – «скорочення штату (чи) чисельності працівників», яке є одним із можливих наслідків змін в організації виробництва і праці на підприємстві, установі, організації, що здійснюється з ініціативи роботодавця за спеціальною процедурою для підвищення результатів діяльності організації, укомплектування більш кваліфікованими кадрами у формі зменшення фактично наявної чисельності трудового колективу і(або) ліквідації однієї чи кількох посад, перед-

бачених штатом. До того ж, це збірне поняття, у свою чергу, принципово має розглядатися в єдиному більш ширшому контексті [39, с.15], як це передбачено редакцією п.1 ч.1 ст.40 КЗпП України («зміни в організації виробництва і праці, у тому числі ліквідація, реорганізація, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників»). Це забезпечить паритетність прав звільнюваних працівників ОВС порівняно з іншими категоріями найманих працівників, усуне наявну, на нашу думку, дискримінацію в цій царині правового регулювання, упорядкує галузеву термінологію [40, с.354-361; 41, с.29-38].

2) Слід чітко легально визначити характер співвідношення між положеннями цього Закону та Кодексу законів про працю України [42, с.323], виходячи з такого принципу: «що не врегульовано спеціальними нормами Закону – регламентується нормами загального законодавства про працю» (насамперед, приписами, закріпленими в гл.ІІІ-А КЗпП України). Саме в такий спосіб на працівників ОВС будуть поширені важливі гарантії, передбачені нормами КЗпП України під час вивільнення працівників (зокрема, про визначення переважного права на залишення на роботі та з'ясування осіб, що користуються перевагою в залишенні на роботі (ст.42 КЗпП); про переважне право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу (ст.42-1, ч.2 ст.49-2 КЗпП); про необхідність отримання попередньої згоди виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник, на звільнення працівника у випадку змін в організації виробництва і праці (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації) (ст.43 КЗпП); про персональне попередження працівника в письмовій формі про наступне вивільнення працівників не пізніше ніж за два місяці (ст.49-2 КЗпП)). Обов'язково слід також законодавчо передбачити, що винятки із загальних положень, установлених КЗпП України, можуть установлюватися тільки шляхом внесення змін до цього Закону. Як правило це має бути «позитивна диференціація» [43, с.263] – логічний прояв «випереджального» соціально-правового захисту працівників ОВС [5, с.77; 44, с.111-132].

3) Окремої уваги під час розробки й прийняття Закону заслуговує питання про обсяг повноважень профспілки, зокрема, під час надання попередньої згоди виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник, на звільнення працівника у випадку змін в організації виробництва і праці (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації) (ст.43 КЗпП). Ситуація тут неоднозначна, про що свідчить як правозастосовча практика [45], так і наукові дослідження. Так, із приводу оцінки ролі й напрямів діяльності профспілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України (*дані – ПАП ОВС*) цікаву й водночас дещо суперечливу позицію висловив С. Попов. Автор зазначає, що «парадокс полягає в наступному: працівники органів внутрішніх справ не є членами професійних спілок тільки тому, що останні не отримали свого належного розвитку. У випадку їх створення і вступу до них осіб рядового і начальницького складу, профспілки, згідно чинному законодавству про працю, повинні будуть надавати згоду на розірвання трудового договору (контракту) за ініціативою вповноваженого на таке органа. Проте, особливість задач і функцій органів внутрішніх справ, необхідність оперативного вирішення багатьох кадрових

питань не дозволяє перекладати відповідальність за перевиховання правопорушника на профспілки, створені або ще не створені). І далі дослідник робить висновок: «відомчі профспілкові органи в справі... звільнення кадрового складу можуть і повинні виконувати тільки захисно-рекомендаційну функцію» [46, с.74-75].

Видається, що цей учений, як і інші [47, с.140], обґрунтовано дійшов слушного висновку, що профспілковий рух, як і локальна нормотворчість у системі ОВС України, дійсно не отримали «свого належного розвитку». Але, водночас, не можу погодитися з тим, що: по-перше, профспілок атестованих працівників ОВС в Україні не існує. ПАП ОВС створена й діє вже понад 10 років; по-друге, вважаємо за недоцільне (непринципове), «з огляду на особливості задач і функцій органів внутрішніх справ, необхідність оперативного вирішення багатьох кадрових питань», позбавляти профспілки прав, що передбачені Законом України від 15.09.1999 р. «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності» [48, ст.397] та КЗпП України, щодо надання згоди на звільнення працівників з ініціативи роботодавця у випадках, передбачених у законі. Правозастосовча практика в цій царині [17, с.153-154; 49, с.2; 50; 51; 52; 53; 54; 55] переконливо свідчить про численні порушення службово-трудова права працівників ОВС під час звільнення зі служби. А аргумент автора про те, що не можна «перекладати відповідальність за перевиховання правопорушника на профспілки», вважаємо, не є слушним, оскільки в багатьох випадках (і насамперед ідеться про це) мова йде не про дійсних порушників дисципліни, а саме про законотворчих осіб рядового і начальницького складу, яких у «лічені дні» перетворюють у «порушників дисципліни» й неправомірно звільняються зі служби «задніми числами», без виплати вихідної допомоги, належного грошового забезпечення, з порушенням встановленої процедури звільнення, із затримкою у видачі трудової книжки [25, с.4], без оплати виконаної надурочної роботи та роботи у вихідні, святкові дні й т. ін. [56, с.10]. Із цього приводу переконливий висновок робить Н. Матюхіна: «ОВС України опинилися в ситуації гострої конкуренції з недержавними структурами. Вони не спроможні забезпечити своїм працівникам конкурентовисокий рівень грошового утримання, реалізувати повною мірою надані законодавством соціальні гарантії та пільги. Результатом чого є високий рівень плинності кадрів...» [57, с.77-78]. А тому, кваліфікований дєвий, а не «мітинговий» захист саме таких категорій працівників, які звільняються, у тому числі й за скороченням штатів, і є одним із головних напрямів діяльності ПАП ОВС, яка за ст.36 Конституції України, ст.2 Закону «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності» та ст.ст.243-247 КЗпП України створюється з метою «здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок». До речі, саме на посилення такого напрямку роботи на сучасному етапі розвитку профспілкового руху звертає увагу голова ПАП ОВС Г. Кабанченко на шпальтах періодичних видань [56, с.10]. У літературі також правильно зазначається, що «протистояти диктату роботодавця в трудових правовідносинах працівники можуть лише діючи через професійні спілки та інші представницькі органи» [58, с.21]. Саме на це акцентується увага в працях численних сучасних дослідників [59, с.106; 60, с.30].

ПАП ОВС України згідно свого Статуту створена з метою представництва, здійснення й захисту трудових,

соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Основними завданнями профспілки є: представництво та захист індивідуальних і колективних прав та інтересів членів профспілки в органах державної влади та місцевого самоврядування, у взаємовідносинах з адміністраціями ОВС із метою забезпечення здійснення права кожного члена профспілки на передбачені законодавством умови службової (трудова) діяльності, підвищення життєвого рівня, забезпечення інших соціальних гарантій; участь у розробці проектів законів, урядових та відомчих рішень, що зачіпають інтереси членів профспілки, усіх працівників органів внутрішніх справ; здійснення громадського контролю за додержанням Закону України «Про міліцію», Положення про проходження служби та інших нормативних документів; аналіз причин порушень та направлення до органів державної влади вимог й пропозицій щодо прийняття законів і нормативно-правових актів, які б забезпечували реалізацію прав членів профспілки, або скасування чи внесення змін до тих норм законодавства, які обмежують права членів профспілки; участь у розробці та реалізації соціально-економічних програм, спрямованих на поліпшення умов службової діяльності членів профспілки, їх побуту, відпочинку, медичного обслуговування, організації культурно-масових і спортивно-масових заходів; надання допомоги сім'ям працівників, які загинули при виконанні службових обов'язків; надання членам профспілки правової допомоги, участь у вирішенні службових конфліктів.

Згідно розділу IV Статуту ПАП ОВС первинна профспілкова організація може створюватися в органі, підрозділі, навчальному закладі, установі внутрішніх справ за наявності не менше 3-х членів профспілки або 3-х атестованих працівників, які бажають створити профспілкову організацію. Профспілковий комітет органу, підрозділу, навчального закладу, установи внутрішніх справ, у відповідності до п.4.5 Статуту, зокрема, наділений: правом укладати та контролювати виконання колективного договору, а також має звітувати про його виконання на загальних зборах колективу атестованих працівників, звертатися з вимогою до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб за невиконання умов колективного договору; разом з адміністрацією бере участь у вирішенні питань встановлення посадових окладів, умов призначення та перегляду розмірів надбавок, доплат, премій, інших заохочувальних і компенсаційних виплат; спільно з адміністрацією вирішує питання регулювання робочого часу і часу відпочинку, компенсації за надурочну роботу, погоджує графіки відпусток; спільно з адміністрацією вирішує питання соціального розвитку колективу, поліпшення умов службової діяльності, матеріально-побутового та медичного обслуговування працівників; представляє інтереси працівників за їхнім дорученням під час розгляду та вирішення службових конфліктів, питань преміювання, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, атестування, звільнення з ОВС, присвоєння спеціальних звань; приймає рішення про вимогу до адміністрації щодо звільнення з посади керівника органу (підрозділу) внутрішніх справ, якщо він порушує чинне законодавство, права членів профспілки, ухиляється від участі у переговорах з укладення або зміни колективного договору, не виконує зобов'язань за колективним договором; дає згоду або не погоджується на звільнення члена профспілки з ОВС з ініціативи адміністрації у випадках, передбачених

законами; бере участь у проведенні службових розслідувань у випадках заподіяння членам ПАП ОВС шкоди (захворювання, каліцтва тощо), пов'язаної з виконанням службових обов'язків; здійснює громадський контроль за виконанням адміністрацією законодавства, що регулює службу в ОВС, за забезпеченням безпечних умов службової діяльності, за справедливим застосуванням умов встановлення та перегляду розмірів грошового забезпечення, вимагає усунення виявлених недоліків. Профком має також інші права, передбачені законодавством.

Видається, що під час реалізації захисної та представницької функції профспілки атестованих працівників пріоритетним має бути саме захист людини найманої праці - працівника ОВС, а не «особливість задач і функцій органів внутрішніх справ, необхідність оперативного вирішення багатьох кадрових питань» [46, с.74-75]. Адже не випадково в ст.3 Основного Закону людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. А роботодавець, в особі відповідного органу (підрозділу) внутрішніх справ, і є відповідно до Закону України «Про міліцію» [61, ст.20], - державним озброєним органом державної виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян. А профспілки - це «чатові», які стоять на варті суворого дотримання законності в діях роботодавця, захисті прав та законних інтересів персоналу ОВС.

Не можна також погодитися й із висловленою пропозицією щодо необхідності «термінової розробки спеціального нормативно визначеного механізму» створення профспілок у системі ОВС та те, що «у найближчий час повинен бути розроблений та юридично закріплений у Положенні про проходження служби рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України» [46, с.74-75]. Такий механізм, з огляду на зазначенні вище законодавчі акти та існуючий Статут ПАП ОВС, затверджений Конференцією професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України 23.03.1992 р., уже існує - його слід тільки ефективно й уміло використовувати на практиці.

Тут слід також наголосити, що питання про необхідність розробки й прийняття відомчих актів уже досліджувалося, і було зроблено висновок, що «використання спеціальних норм, де відтворені загальні положення відповідних норм трудового законодавства, призводить до їх дублювання, «нормативної інфляції», створення «подвійного трудового права», а головне - формує в співробітників міліції правовий нігілізм і хибно орієнтує на те, що правовою основою регулювання їх праці є тільки відомчі накази, інструкції тощо. Диференціація правового регулювання праці цієї категорії державних службовців... повинна проводитись у випадках, коли це дійсно обумовлено специфікою праці, цілями і задачами служби та в межах, що встановлені загальними нормами законодавства України про працю» [62, с.330]. Близьку позицію обґрунтовує й М. Іншин у своєму монографічному дослідженні «Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні», коли зазначає: «...відсутність у Кодексі законів про працю України, чіткої вказівки щодо співвідношення загальних та спеціальних положень ускладнює правоза-

стосовчу практику, створює плутанину, призводить до зниження ефективності регулювання службово-трудова відносин державних службовців із державними органами, підприємствами, установами, організаціями. Цю прогалину в праві необхідно усунути шляхом установа у відповідних статтях Кодексу чітких критеріїв розмежування загальної й спеціальної нормотворчості. Слід уважати недоцільним механічне викладення в спеціальних актах загальних правових положень чинного законодавства про працю, бо це призводить до формування в державних службовців правового нігілізму, культивує пріоритет відомчих наказів, інструкцій, вказівок над нормами закону, призводить до необґрунтованого зниження рівня відповідних правових гарантій. У тих випадках, коли виникає потреба у відтворенні тих чи інших загальних вимог законодавства про працю, потрібно обов'язково посилається на конкретні норми Кодексу та інших правових актів трудового законодавства. Спеціальній правотворчості не мають підлягати питання, які в достатній мірі врегульовані нормами чинного трудового законодавства» [63, с.233-234].

Окреме заперечення викликає доцільність «юридичного закріплення» [46, с.74-75] такого правового механізму в підзаконному акті відомчого характеру - Положенні про проходження служби. Адже, по-перше, статус і система повноважень та інші складові цього «механізму» вже вписані в ст.36 Конституції України, Законі «Про профспілки, їх права та гарантії їх діяльності», ст.ст.243-247 та інших нормах КЗпП України й зазначені норми є нормами прямої дії; по-друге, якщо мова йде про необхідність закріплення певних обмежень (наприклад, звуження сфери їх діяльності тільки до «захисно-рекомендаційної» функції [46, с.74-75]) у діяльності профспілок, то це суперечить наявній багаторічній практиці (наприклад, ПАП ОВС уже тривалий період представляє інтереси персоналу ОВС під час укладення генеральних угод⁴; Статутом ПАП ОВС України передбачено низка інших напрямів роботи), а крім цього, це суперечить також приписам ст.ст.8, 22, 43, 92 Конституції України і положенням ст.36 Основного Закону держави, де передбачено, що обмеження конституційного права громадян на свободу об'єднання в громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також щодо членства в професійних спілках, установаються «виключно Конституцією і законами України».

Отже, якщо й установа певні обмеження в діяльності відомчих профспілок, то робити це треба, по-перше, зважаючи не на «особливість задач і функцій органів внутрішніх справ, необхідність оперативного вирішення багатьох кадрових питань» [46, с.74-75], а на «інтереси національної безпеки та громадський порядок, охорону здоров'я населення або захист прав і свобод інших людей» (ст.36 Конституції України) та, по-друге, виходячи з того, що Конституція України має найвищу юридичну силу й закони та інші нормативно-правові акти (у тому числі й відомчі) приймаються на основі Конституції, - передбачити деякі особливості діяльності відомчих профспілок на рівні Закону «Про міліцію», а ще краще - у розроблюваному нині законі про систему органів внутрішніх

⁴ Див., наприклад, Генеральну угоду між Кабінетом Міністрів України і всеукраїнськими об'єднаннями роботодавців і підприємців та всеукраїнськими організаціями профспілок і профоб'єднаннями на 2004-2005 роки.

справ, національне бюро розслідування та ін. Адже відповідно до ст.36 Основного Закону «усі професійні спілки мають рівні права, а обмеження щодо членства в професійних спілках установлюються виключно Конституцією і законами України».

Профспілки в сучасних умовах перебувають у кризовому стані [64, с.45], про що свідчить як скорочення кількості членів профспілок, тенденція до згортання їхніх прав (зокрема, за проектом нового Трудового кодексу [65]), значне обмеження їхніх прав законодавством, прийнятим в останні роки: зокрема, втрата права законодавчої ініціативи; припинення фактично діяльності технічної інспекції праці профспілок; звуження прав профспілок у процедурі розслідування нещасних випадків, пов'язаних із виробництвом; зростання випадків порушення встановлених законодавством прав профспілок та перешкоджання їхньому створенню й діяльності на місцях [49, с.2; 66, с.1-2]. Такий стан речей загалом, на наше переконання, є неприпустимим.

Ураховуючи, що належна реалізація захисної, представницької та інших функцій профспілки атестованих працівників ОВС нерозривно пов'язана з питанням щодо обсягу наявних у профспілки прав, ефективності їхньої повсякденної реалізації та нагальною необхідністю подальшого розширення їхнього обсягу [67, с.22], у цій статті було запропоновано певну систему заходів щодо підвищення ефективності діяльності ПАП ОВС, зближення її діяльності з повсякденним професійним життям працівників ОВС («на місцях»). Це, насамперед, передбачає здійснення захисту найманих працівників не після того, як уже порушено їхні службово-трудові права та законні інтереси, а саме до вчинення таких дій із боку адміністрації органу (підрозділу). А відтак, одним із пріоритетних напрямів роботи ПАП ОВС має стати превентивний (запобіжний) [68, с.184-185] захист осіб рядового і начальницького складу, спрямований на оперативне припинення чи недопущення порушення прав і законних інтересів працівників ОВС, у тому числі під час звільнення зі служби за скороченням штату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів УРСР «Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР» від 28.07.1991 р., № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. –К., 1993.
2. Проскураков П.Д. Припинення службово-трудових відносин працівників ОВС: класифікація підстав, їх зміст та напрями удосконалення законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. –2005. –№ 3.
3. Лаврінченко О.В. Питання систематизації законодавства про службу в органах внутрішніх справ // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. –К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999.
4. Лаврінченко О.В. Боротьба зі злочинністю: питання вдосконалення законодавства про службу працівників органів внутрішніх справ // Актуальні проблеми стабілізації і розвитку економіки: Сб. науч. тр. -Донець, 1999.
5. Венедиктов В.С. Напрями вдосконалення соціально-правового захисту працівників ОВС // Вісник ун-ту внутр. справ. –1999. –№ 9.
6. Ануфрієв М.І., Венедиктов В.С., Іншин М.І. Соціально-правовий захист працівників ОВС України. –Х., 2000.
7. Лаврінченко О.В. Удосконалення в законодавстві про порядок та умови проходження служби в органах внутрішніх справ // Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов'язків. –Х.: Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України (Харківський філіал), 2000.
8. Лаврінченко О.В. Правовий та соціальний захист працівників органів внутрішніх справ України: напрями удосконалення законодавства // Вісник Ун-ту внутр. справ. –2000. –Вип.10.
9. Лаврінченко О.В. Звільнення працівників з ініціативи роботодавця: напрями удосконалення законодавства про працю // Вісник Ун-ту внутр. справ. –2000. –Вип.11.
10. Лаврінченко О.В. Щодо реформи законодавства про працю працівників правоохоронних органів України // Вісник Ун-ту внутр. справ. –2001. –Вип.12. –Ч.П.
11. Лаврінченко О.В. Звільнення працівників ОВС за виступом строків служби: проблеми гармонізації трудового законодавства // Вісник Ун-ту внутр. справ. –2001. – Спецвипуск.
12. Лаврінченко О.В. Удосконалення законодавства про контрактну форму комплектування органів внутрішніх справ як тенденція розвитку інституту трудового договору // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. –2003. –№1.
13. Лаврінченко О.В. Припинення службово-трудового правовідношення за ініціативою працівника: напрями удосконалення законодавства // Розвиток наукових досліджень '2005: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф., м. Полтава, 7-9 листоп. 2005 р. –Полтава: Вид-во «Інтер Графіка», 2005. –Т.3.
14. Лаврінченко О.В. Підвищення ефективності правового регулювання службово-трудових відносин працівників ОВС як напрям вирішення проблеми захисту трудових прав людини й громадянина в Україні // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудових відносинах: Матеріали наук.-практ. конф.; м. Суми, 2-4 червня 2005 р. /За ред. В.С. Венедиктова. –Х.: Українська асоціація фахівців трудового права, 2005.
15. Лаврінченко О.В., Проскураков П.Д. Реалізація працівниками органів внутрішніх справ права на отримання грошової допомоги при звільненні зі служби: теоретико-правовий аналіз судової практики // Юридична Україна. –2005. –№ 12.
16. Лаврінченко О.В. Правовий механізм реалізації працівниками органів внутрішніх справ права на роботу за сумісництвом: напрями його вдосконалення // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. –2005. –№ 3.
17. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України. –Х.: НУВС, 2002.
18. Лаврінченко О.В. Поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення»: їх зміст, співвідношення та правове значення // Правничий часопис Донецького університету. –2005. –№ 1.
19. Трудове право Росії /Под ред. Р.З. Лившица, Ю.П. Орловського. –М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998.
20. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників ОВС України: Монографія. –Х.: Вид-во Нац. ун-

- ту внутр. справ, 2003.
21. Чепельська Т. Який гаманець готувати пенсіонеру? (про зміни в законодавстві) // Іменем Закону. –2006. –№ 5.
22. Реформування почалося // Іменем Закону. –2006. –№ 5.
23. У МВС розроблені комплексні програми матеріально-технічного забезпечення // Іменем Закону. –2006. –№ 3.
24. Обертинський О. Слово і діло: у виконанні керівництва МВС все більше стають синонімами // Іменем Закону. –2006. –№ 5.
25. Права працівників ОВС не повинні обмежуватися // Мілшійський вісник. –№ 24.
26. Кінцевий пункт реформування – європейська модель МВС. –Іменем Закону. –28.04.2000. –№ 17.
27. Громадська думка – дзеркало діяльності міліції // Богомольця, 10. –2001. –№ 35.
28. Коло пільговиків звужене бюджетом // Іменем Закону. –2006. –№ 8.
29. Виплату компенсації за речове майно припинено // Іменем Закону. –2006. –№ 8.
30. Поречкіна Л. Вперше питання комплексного житлового забезпечення працівників ОВС вирішено на державному рівні // Іменем Закону. –2006. –№ 8.
31. Кадри вже не зирішують усе. Їх просто не вистачає // Іменем Закону. –2006. –№ 7.
32. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. // ВВР України. –2002. –№ 16. –Ст.115.
33. Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» від 15.06.2004 р. // ВВР України. –2004. –№ 36. –Ст.444.
34. Каринский С.С., Трошин Л.Ф. Трудовые дела: Научный комментарий судебной практики за 1955 г. –М.: Госюриздат, 1957.
35. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь /Под общ. ред. Г.А. Василевича. –Мн.: Амалфея, 2000.
36. Кленов Е.А. Судебная защита прав работников при увольнении по инициативе администрации // Правоведение. –1963. –№ 1.
37. Мацок А.Р., Симорот З.К. Трудовое право в вопросах и ответах. –К.: Политиздат Украины, 1988.
38. Бриллиантова Н.А. Трудовое право. –М.: Статус ЛТД, 1996.
39. Сташків Т. Додержання законодавства про працю // Праця та зарплата. –2002. –№ 15.
40. Лаврінченко О.В. Проблемні питання термінології законодавства про службу в органах внутрішніх справ // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2001. –Вип.16.
41. Лаврінченко О.В. Сучасний понятійний апарат науки соціального забезпечення: проблема термінологічної уніфікації та напрямки її вирішення // Економіка, фінанси, право. –2004. –№ 9.
42. Іншин М.І. Правовий захист працівників органів внутрішніх справ у зв'язку із скороченням штатів // Вісник Ун-ту внутр. справ. –1999. –Вип.8.
43. Проскуряков П.Д. Удосконалення гарантій захисту трудових прав атестованих працівників ОВС при проходженні служби // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудових відносинах: Матеріали наук.-практ. конф.; м. Суми, 2-4 червня 2005 р. /За ред.
- В.С. Венедіктова. –Х.: Українська асоціація фахівців трудового права, 2005. –С.263.
44. Бесчастный В.Н. Работа с персоналом органов внутренних дел. –Донецк: ДЮИ МВД при ДонНУ, 2005.
45. Рішення Заводського районного суду м. Миколаїв від 11.09.1999 р. у справі № 2 за позовом Ж. до УМВС України на Одеській залізниці про поновлення на роботі та утримання заробітної плати за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди // Архів Заводського районного суду м. Миколаїв за 1999 р.
46. Венедиктов В.С., Попов С.В. Основания и юридические гарантии прекращения служебно-трудовых отношений с работниками органов внутренних дел. –Симферополь: «Доля», 2000.
47. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання звільнення працівників органів внутрішніх справ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 /Ун-т внутр. справ. –Х., 1998.
48. Закон України «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. // ВВР України. –1999. –№ 45. –Ст.397.
49. Шеховцова Н. Харьков – город «ментов»? // Время. –1999. –№ 139.
50. Рішення Ленінського районного суду м. Кіровоград від 19.05.2005 р. у справі № 2-1192/05 за позовом Л. до УМВС України в Кіровоградській області про стягнення матеріальної та моральної шкоди, заподіяної невиконаною заборгованістю із грошового забезпечення та неналежною оплатою праці // Архів Ленінського районного суду м. Кіровоград за 2005 р.
51. Рішення Ворошилівського районного суду м. Донецьк від 03.03.2005 р. у справі № 2-34 за скаргою Т. на дії начальника УМВС у Донецькій області в сфері управлінської діяльності // Архів Ворошилівського районного суду м. Донецьк за 2005 р.
52. Рішення Ворошилівського районного суду м. Донецьк від 08.02.2005 р. у справі № 2-758 за скаргою З. до УМВС в Донецькій області про визнання наказу про звільнення незаконним та стягнення моральної шкоди // Архів Ворошилівського районного суду м. Донецьк за 2005 р.
53. Рішення Шахтарського міськрайонного суду Донецької області від 07.06.2005 р. у справі № 3024 за скаргою Г. на дії начальника Шахтарського МРВ УМВС України в Донецькій області і начальника УМВС України в Донецькій області щодо звільнення його з органів внутрішніх справ // Архів Шахтарського міськрайонного суду Донецької області за 2005 р.
54. Рішення Шахтарського міськрайонного суду Донецької області від 07.06.2005 р. у справі № 3024 за скаргою С. на дії начальника Шахтарського МРВ УМВС України в Донецькій області і начальника УМВС України в Донецькій області щодо звільнення його з органів внутрішніх справ // Архів Шахтарського міськрайонного суду Донецької області за 2005 р.
55. Рішення Шахтарського міськрайонного суду Донецької області від 21.06.2005 р. у справі № 2-1864/2005 за скаргою В. на дії начальника Шахтарського МРВ УМВС України в Донецькій області і начальника УМВС України в Донецькій області щодо звільнення його з органів внутрішніх справ // Архів Шахтарського міськрайонного суду Донецької області за 2005 р.
56. Кабанченко Г. За переработку - должны доплачивать // Правда Украины. –30.12.2004.
57. Матюхіна Н.П. Управление персоналом органов

внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. –Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999.

58. Бущенко П.А. Порядок укладення трудового договору як стадія реалізації права на працю // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. –2001. –Вип.51.

59. Прокопенко В. Правове становище професійних спілок: сьогодення і перспективи // Право України. –1999. –№ 6.

60. Гончарова Г. Плюралізм профспілок і трудові відносини: вирішення питань на практиці // Право України. –1999. –№ 10.

61. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. // ВВР України. –1991. –№ 4. –Ст.20.

62. Лаврінченко О.В. Питання систематизації законодавства про службу в органах внутрішніх справ // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. –К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999.

63. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: Монографія. –Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004.

64. Киселев І.Я. Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество) –М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез» совместно с ООО «Журнал «Управление персоналом», 2003.

65. Проект нового Трудового кодексу України // Праця і зарплата. –2003. –№ 42.

66. Харьковские милиционеры создали свой профсоюз. Долго ли он продержится? // Вперед! –1999. –№ 2.

67. Цепин А.И. Функции советских профсоюзов в развитии социалистическом обществе // Советское государство и право. –1977. –№ 7.

68. Цвях В.Ф. Профспілки в громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика: Монографія. –К.: ВПЦ «Київський університет», 2002.

Надійшла до редколегії 30.03.2006

ЛАВРИНЕНКО О.В. ОСВОБОЖДЕНИЕ РАБОТНИКОВ ОВД СО СЛУЖБЫ ПО СОКРАЩЕНИЮ ШТАТОВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Представлен теоретико-правовой анализ действующего законодательства по освобождению работников органов внутренних дел Украины со службы по сокращению штатов и исследованы направления его усовершенствования.

LAVRINENKO O.V. CLEARING OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS EMPLOYEES FROM SERVICE DURING STAFF REDUNDANCIES: THEORETIC-LEGAL ANALYSIS OF THE CURRENT LEGISLATION AND THE DIRECTION OF ITS IMPROVEMENT

The theoretic-legal analysis of the current legislation on clearing employees of law-enforcement organs Ukraine from service during staff redundancies is submitted and directions of its improvement are investigated.



V.K. МАТВІЙЧУК

канд. юрид. наук, доц.

Національна академія управління

УДК 349.6(094.58)

**ДЕЯКІ ДИСКУСІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЩОДО ДЖЕРЕЛ ТА ЗНАРЯДЬ
ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО
СЕРЕДОВИЩА ЗА КРИМІНАЛЬНИМИ КОДЕКСАМИ 1960 І 2001
РОКІВ**

Висвітлені проблеми джерел та знарядь вчинення злочинів проти навколишнього природного середовища; надано висновок про неповність у кримінально-правовій літературі складу об'єктивної сторони досліджуваних злочинів та важливість віднесення до неї також джерела вчинення злочинів.

Джерела й знаряддя вчинення досліджуваних злочинів мають вирішальне значення для кваліфікації вчиненого, що вимагає вирішення в науці цієї проблеми. Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що ця проблема щодо

знарядь частково досліджувалася С.Б. Гавришем, Є.М. Жевлаковим та ін. Проте вона не отримала достатнього вивчення, а стосовно джерел і знарядь злочинів проти навколишнього природного середовища зовсім не дослі-