

ПРАВОТВОРЧІСТЬ І РЕАЛІЗАЦІЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

УДК 331.2-057.36

М.С. БІДЮКОВА

Харківський національний університет внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС¹

Визначаються особливі ознаки правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, аналізуються його недоліки, надаються конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення його теоретико-правових основ.

Надзвичайно важливим з точки зору реалізації соціальних прав та інтересів учасників правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку із матеріальним забезпеченням, виконанням завдань та обов'язків у цій сфері є їх урегульованість правовими нормами. Звідси актуальним є дослідження проблемних питань правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС. Не можна сказати, що означена проблема залипалася поза увагою вчених. Необхідність правової регламентації відносин із матеріального забезпечення працівників ОВС підкреслюється усіма дослідниками даної проблематики [1, с.2-7], але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення. Метою цієї статті є удосконалення теоретичних та практичних питань матеріального забезпечення працівників ОВС. Для її досягнення необхідно вирішити такі основні завдання: визначити специфічні ознаки правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, класифікувати нормативні акти у цій сфері, визначити недоліки правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС; надати конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення його теоретико-правових основ. Виконання вищезгаданих завдань визначає наукову новизну статті.

Як і будь-яке інше суспільно-корисне явище, правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС має свою специфічну мету та завдання. Так, на нашу думку, мета досліджуваного різновиду правового регулювання полягає в урегулюванні правовідносин, які виникають, змінюються та припиняються під час матеріального забезпечення працівників ОВС. Завданням нього різновиду правового регулювання є, з одного боку, чітке закріплення компетенції владних суб'єктів (органів, посадових осіб), тобто тих, які готують та приймають рішення з питань матеріального забезпечення працівників ОВС, що дозволяє повно та ефективно виконувати покладені на них завдання та функції. З другого – забезпечення прав органів та працівників ОВС у сфері матеріального забезпечення.

Щоб розкрити специфіку правового регулювання пев-

ної групи (виду) відносин - в нашому випадку тих, які виникають, змінюються та припиняються під час матеріального забезпечення працівників ОВС, необхідно визначитись із сферою та межами правового регулювання з предметом та методом їх правового регулювання. Так, сфера правового регулювання вказує на те, якою галуззю права регулюється певний вид суспільних відносин. Слід зазначити, що правове регулювання соціальних відносин є предметом не лише трудового права та права соціального забезпечення [2-16], але й цивільного, адміністративного, фінансового, податкового, господарського права тощо.

Що стосується меж правового регулювання, то під ними в теорії права розуміються засоби владно-вольового впливу держави в особі її органів на суспільні відносини, поведінку людини. Отже, межі правового регулювання встановлюють рамки поширення права на певну групу суспільних відносин, визначають характер впливу права на свідомість і діяльність людини, тобто їх завданням є розмежування правового впливу від неправового.

З'ясування поняття предмета і методу правового регулювання є основою характеристики будь-якої галузі права, включаючи й трудове право та право соціального забезпечення. Предмет правового регулювання вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив норм права, тобто це умовне виділення певного відокремленого кола (сукупності) суспільних відносин, що мають спільну якість. Це дозволяє узагальнити норми права, які регулюють колу (сукупність) суспільних відносин, у таку нормативну спільність, як галузь права. Так, предмет правового регулювання будь-якої правової галузі становлять правові відносини, що регулюються цією галуззю. Виходячи з цього, ми поділяємо думку В.І. Прокопенка про те, що "предметом трудового права України є суспільні трудові відносини, які виникають із застосування робітниками і службовцями здатності до праці в суспільному виробництві, відносини по працевлаштуванню, колективні правові відносини і відносини по матеріальному забезпеченню робітників та службовців в разі тимчасової або постійної втрати працездатності" [17, с.20]. Норми трудового права регулюють порядок виникнення, зміни та припинення трудових відносин робітників і службовців, міру їх праці і міру винагоро-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Мельник К.Ю. (ХНУВС).

ди за гнотто, правила внутрішнього трудового розпорядку підприємств, установ і організацій, заохочення і дисциплінарні стягнення, правила охорони праці, порядок розгляду трудових спорів і укладення колективних договорів.

Ми також погоджуємося із думкою І.М. Сіроги, який зазначає, що "відособленим "суверенним" предметом галузі права соціального забезпечення є відносини по соціальному забезпеченню. Усі воли якісно однорідні, оскільки виникають із приводу надання громадянам різних видів соціальних виплат і послуг, передбачених законодавством. Ці відносини до певного моменту розвивалися в рамках традиційних галузей права - трудового, адміністративного, фінансового. Але під впливом великого законодавчого матеріалу, який закріпив особливості соціального забезпечення, вони досягли такої високої зрілості, що відділились від "материнських" галузей права й утворили компактний предмет галузі права соціального забезпечення" [16, с.10]. Слід зазначити, що самостійність права соціального забезпечення як окремої галузі права, що регулює відносини між особою та державою шляхом встановлення взаємних прав та обов'язків у сфері соціального забезпечення населення, визнана у багатьох державах світу [18-20].

Таким чином, відносини із матеріального забезпечення працівників ОВС складають предмет як трудового права, так і права соціального забезпечення, а деякі із них регулюються нормами адміністративного, фінансового та господарчого права. До відносин, які складають предмет правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, ми відносимо ті, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу їх грошового, пенсійного, житлового, медичного і санаторно-курортного забезпечення, забезпечення майном, падання їм пільг і компенсацій, їх соціального страхування.

Крім предмета правового регулювання, ознакою його диференціації, юридична наука визнає метод правового регулювання суспільних відносин. На відміну від предмета, що окреслює коло суспільних відносин, метод дозволяє повніше охарактеризувати природу цих відносин, виявити їх відмітні юридичні ознаки і тим самим точніше визначити межі правового регулювання. У науковій літературі метод правового регулювання визначається як 1) сукупність прийомів і засобів правового впливу на суспільні відносини [21, с.242]; 2) спосіб, спеціальний правовий процес, за допомогою якого право впливає на суспільні відносини, встановлюються права і обов'язки, характер взаємовідносин суб'єктів, правові засоби впливу в разі порушення прав і обов'язків [17, с.20]. Кожна галузь права має свій специфічний метод правового впливу на суспільні відносини. Метод правового регулювання є багато в чому орієнтованим на способи правового регулювання: дозволу, заборони, заборони. Загальними є два методи правового регулювання: 1) імперативний (владно-авторитарний, директивний) - суворо обов'язковий, побудований на засадах влади і підпорядкування, па відносинах субординації; 2) диспозитивний - автономний, побудований на засадах автономії, юридичної рівності суб'єктів [21, с.243].

Для трудового права більш характерним є диспозитивний метод, який вказує на рівність сторін трудового правовідношення, а саме їх підпорядкування внутрішньому трудовому розпорядку. За допомогою закріплення у відповідних правових нормах правомочностей і юридичних обов'язків у нормах трудового права закріплено три первинних способи впливу на поведінку людей: дозвіл, рекомендація, зобов'язання і заборона. У свою чергу, залежно від способу впливу на поведінку людей можна визначити два методи правового регулювання: державно-

нормативний і локальний. Так, державно-нормативний метод виражається у тому, що держава розробляє і приймає закони та інші види нормативних актів, які спрямовані на здійснення всієї системи державного управління суспільством. Локальний метод правового регулювання проявляється переважно у формі колективного договору, що вміщує основні положення з питань праці і заробітної плати, робочого часу, часу відпочинку, охорони праці, що розроблені власником або уповноваженим ним органом і профспілковим комітетом або іншим уповноваженим трудовим колективом органом в межах наданих йому прав [17, с.22].

Що стосується методу правового регулювання права соціального забезпечення, то слід зазначити, що ця проблематика відноситься до числа недостатньо досліджених і найбільш дискусійних. Наприклад, як зазначає І.М. Сірога "метод нормативного регулювання соціального забезпечення являє собою комбінацію імперативного і диспозитивного способу (прийому) регулювання" [16, с.11]. Теж саме, на нашу думку, стосується і матеріального забезпечення працівників ОВС. На практиці іноді важко відрізнити відносини із матеріального забезпечення, які, наприклад, регулюються адміністративним правом, трудовим правом чи правом соціального забезпечення. Тому рекомендуємо їх розмежовувати не за методом правового регулювання а за предметом.

Будь-яке правове регулювання має специфічний механізм. Поняття механізму правового регулювання використовується в теорії права для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування. Під механізмом правового регулювання в теорії права розуміється система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [22, с.150]. До елементів механізму правового регулювання, як правило, відносять: юридичні норми, правові акти, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, акти застосування права. У статті більш детально ми зупинимося на характеристичні саме системи правових актів, які регулюють матеріальне забезпечення працівників ОВС. Такі правові акти мають різну юридичну силу, приймаються різними органами, і у системі створюють відповідне правове поле як для функціонування органів внутрішніх справ в цілому, як системи, так і правовідносини у сфері матеріального забезпечення зокрема. У широкому розумінні мова йде про Конституцію України, закони та інші законодавчі акти України, правові акти Президента України Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти МВС України та підпорядкованих йому підрозділів на місцях. Отже, в загальному вигляді усю нормативну базу, яка регулює матеріальне забезпечення працівників ОВС, можна умовно поділити на: 1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів внутрішніх справ, але до створення якої система органів внутрішніх справ має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів; 2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу.

Підводячи підсумок розгляду питання про сучасний стан правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС вважаємо доцільним виокремити такі його специфічні ознаки:

1. Має особливу мету та завдання. Так, на нашу думку, мета досліджуваного різновиду правового регулювання полягає в урегулюванні правовідносин, які виникають, змінюються та припиняються під час матеріального за-

безпечення працівників ОВС. Завданням цього різновиду правового регулювання є, з одного боку, чітке закріплення компетенції владних суб'єктів (органів, посадових осіб), тобто тих, які готують та приймають рішення з питань матеріального забезпечення працівників ОВС, що дозволяє повно та ефективно виконувати покладені на них завдання та функції. З другого – забезпечення прав органів та працівників ОВС у сфері матеріального забезпечення.

2. Має свій предмет і метод. До відносин, які складають предмет правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, ми відносимо ті, що виникають, змінюються чи припиняються з питань їх грошового, пенсійного, житлового, медичного і санаторно-курортного забезпечення, забезпечення майном, надання їм пільг і компенсацій, їх соціального страхування. Метод правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС являє собою комбінацію імперативного і диспозитивного способу (прийому) регулювання.

3. Основу правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС складають численні та різні за юридичною силою правові акти, які створюють відповідне правове поле як для функціонування органів внутрішніх справ в цілому, як системи, так і правовідносин у сфері матеріального забезпечення зокрема. Такі правові акти ми класифікували за такими критеріями: 1) залежно від суб'єкту прийняття: а) зовнішні, які приймаються за межами системи органів внутрішніх справ, але до створення якої система органів внутрішніх справ має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проєктів тих чи інших нормативних актів; б) внутрішні, тобто відомчу нормативну базу; 2) залежно від кількості суб'єктів, на які правові акти розповсюджуються (кому адресовані), їх можна поділити на дві великі групи: а) нормативні, які спрямовані на впорядкування поведінки великої кількості працівників ОВС та розраховані на їх багаторазове застосування (як правило це законодавчі акти); б) індивідуальні правові акти, які розраховані на одну конкретну життєву ситуацію, одню особу (наприклад, наказ про встановлення персональної надбавки працівнику ОВС); 3) за юридичною силою: а) законодавчі; б) підзаконні нормативні акти; 4) за змістом: а) які безпосередньо присвячені комплексному регулюванню правових відносин пов'язаних із матеріальним забезпеченням працівників ОВС; б) опосередковано регулюють, так як регулюванню матеріального забезпечення працівників ОВС у таких актах присвячено лише одну або декілька статей.

4. Недоліками правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС визнано такі: надзвичайно велика кількість правових актів у цій сфері, як законодавчого, так і підзаконного рівня, нормативного та індивідуального характеру; невиконання приписів деяких нормативних актів, зокрема і законодавчих, які регулюють правовідносини із матеріального забезпечення працівників ОВС; досить часте внесення змін та доповнень до нормативних актів у цій сфері, що ускладнює їх правозастосовчу практику; неузгодження деяких положень нормативних актів, які регулюють правовідносини із матеріального забезпечення працівників ОВС; невірне тлумачення правозастосовчими органами деяких положень цих нормативно-правових актів, особливо відомчих на місцях, що призводить до численних порушень (невиплати усіх нормативно передбачених надбавок, заниження розміру пенсій, скасування законодавчо передбачених пільг, невиплати компенсацій тощо).

На нашу думку, одним із ефективних заходів подолання

зазначених вище недоліків правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС має стати систематизація нормативних актів у цій сфері, результатом якої на загальнодержавному рівні буде прийняття Основ законодавства з соціального забезпечення населення, в яких соціальному забезпеченню осіб, що проходять службу у воєнній організації та правоохоронних органах в цілому та їх матеріальному забезпеченню, зокрема, за усіма визначеними нами вище напрямками буде присвячено окремий розділ, на *відомчому рівні* – прийняття настанови із соціального забезпечення працівників ОВС, в якій їх матеріальному забезпеченню буде відведено належне місце.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лапка О.Я. Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Київськ. ін-т внутр. справ МВС України. -Київ, 2003. -210 с.
2. Мельник К.Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 /НУВС. -Харків, 2003. -202 с.
3. Лавриненко О.В. Правовое регулирование приема на службу в органы внутренних дел Украины: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. -Харків, 1998. -224 с.
4. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. -Харків, 1998. -192 с.
5. Ануфрієв М.І., Венедиктов В.С., Іншин М.І. Соціально-правовий захист працівників ОВС України: Наук.-практ. посібник. -Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. -102 с.
6. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Клемпарський М.М. та ін. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник /За заг. ред. В.С. Венедиктова. -Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. -212 с.
7. Трудове право України: Академічний курс: Підручник /Бабаскін А.Ю., Баранюк Ю.В., Дрижчана С.В. та ін.; За заг. ред. Н.М. Хуторян. -К.: Вид-во «А.С.К.», 2004. -608 с.
8. Гарасимів Т.З. Принципи права соціального забезпечення України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 /Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка -К., 2002. -19 с.
9. Трудове право України: Академічний курс: Підручник /Пилипенко П.Д., Бурак В.Я., Козак З.Я. та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка. -К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2004. -536 с.
10. Болотіна Н.Б. Трудове право України: Підручник. -К.: Вікар, 2004. -725 с.
11. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины (Особенная часть) /Учебное пособие. -Симферополь: Эльиньо, 2005. -200 с.
12. Болотіна Н.Б. Соціальне право України: окремі теоретичні проблеми формування та розвитку // Право України. -2000. -№ 12. -С.22-29.
13. Болотіна Н.Б. Міжнародне соціальне право: досвід для України щодо стандартизації соціальних прав //Держава і право. -2001. -№ 11. -С.10-14.
14. Теренс Г. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. -К.: "Основи", 1995. -237 с.
15. Стапків Б. Предмет права соціального забезпечення // Право України. -2000. -№ 9. -С.71-75.
16. Сирота І.М. Право соціального обслуговування в

Україне. –Х.: «Одиссей», 2002. –382 с.

17. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. –Х.: Консум, 1998. –480 с.

18. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. Учебник. –М.: «Дело», 1999. –728 с.

19. International and European Social Security Law/ European Masters in Social Security 1999-2000. Instituut Sociaal Recht of the Katholieke Universiteit. –Leuven. –2000. –289 p.

20. Egger J. Das Arbeits- und Sozialrecht der EG und österreichische Rechtsordnung. –Wien: Mainz, 1998. –440 p.

21. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. –Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. –704 с.

22. Алексеев С.С. Теория права. –М.: Изд-во БЕК, 1994. –224 с.

Надійшла до редколегії 23.03.2007

БИДЮКОВА М.С. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТНИКОВ ОВД

Определяются особые признаки правового регулирования материального обеспечения работников ОВД, анализируются его недостатки, предоставляются конкретные предложения и рекомендации относительно усовершенствования его теоретико-правовых основ.

BIJUKOVA M.S. MODERN CONDITION OF LEGAL REGULATION MATERIAL MAINTENANCE OF WORKERS OF LAW-ENFORCEMENT BODIES

Special attributes of legal regulation of material maintenance of workers of law-enforcement bodies are defined; its lacks are analyzed, specific proposals and are given the recommendation concerning improvement of its theoretic-legal bases.

УДК 349.2

Т.О. ДІДКОВСЬКА

Харківський національний університет внутрішніх справ

СПЕЦИФІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ, ЩО ПРАЦЮЮТЬ НА РОБОТАХ ІЗ ШКІДЛИВИМИ ТА ВАЖКИМИ УМОВАМИ ПРАЦІ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)

Висвітлені теоретичні питання, пов'язані з особливостями правового регулювання пенсійних правовідносин працівників, що працюють на роботах із шкідливими та важкими умовами праці.

Пенсійні відносини, як і будь-які інші суспільні відносини, повинні регулюватися правом з метою їхнього впорядкування та забезпечення відповідного контролю й охорони з боку держави. Досить вдало з цього приводу висловлюється О.Ф. Скакун: «Найвищим суспільним призначенням права є забезпечення в нормативному порядку свободи в суспільстві, затвердження справедливості, виключення самовольства та безладу із життя суспільства. Недарма ще римські юристи писали: «*ius est ars boni et aequi*» – право є мистецтво добра та справедливості. Згідно із загальною соціальною точкою зору, право – це міра свободи та справедливості. З формальної точки зору, право – це міра свободи та справедливості, яка фактично захищена в цьому суспільстві» [1, с.236]. На сьогодні, попри досить розповсюджену вживаність, поняття «правове регулювання» jednoznacно не визначено в юридичній науці. Так, термін регулювання походить від латинського «*regulo*» – правило, і означає впорядкування, налагоджування, приведення будь-чого у відповідність до чогось. Право завжди регулятивне. Діючи як комунікативна система, воно регулює поведінку суб'єктів права, ставить її в певні межі. Право регулює поведінку учасників суспільних відносин. Отже, регулювання правом пенсійних відносин є необхідною вимогою їхнього існування, оскільки таким чином встановлюється справедливість в сфері пенсійного забезпечення. Саме завдяки правовому регулю-

ванню суспільні ознаки набувають ознак правовідносин.

Пенсійні правовідносини – це окремий вид правовідносин, а значить, з огляду на закони логіки, можна з впевненістю казати, що між ними існує взаємозв'язок загального й особливого. На сьогодні питання пенсійних правовідносин є недостатньо вивченим, крім того, в зв'язку із пенсійною реформою потребує додаткового дослідження. Так, дане питання розглядали в своїх роботах І.М. Сирота [2], Р.І. Іванова [3], А.Д. Чайкін [4], А.В. Тарасова, Ю.К. Толстой [5], І.В. Гушчин [6], Ю.К. Тропкін та інші автори. Значний вплив на визначення правової природи правовідносин у сфері пенсійного забезпечення здійснюють норми соціального права, оскільки пенсійні відносини є одним із видів соціального забезпечення, розглядаються як один із інститутів цієї галузі права, а згідно із деякими теоріями, є предметом права соціального забезпечення, а також є об'єктом пенсійної реформи. Також неабиякий вплив на відносини у сфері пенсійного забезпечення здійснюють норми трудового права. Однак, пенсійним правовідносинам притаманні свої специфічні особливості, що потребують детального вивчення та аналізу.

Характерними ознаками пенсійних правовідносин є те, що: 1) пенсійні правовідносини представляють собою вид суспільних відносин; 2) пенсійні правовідносини виникають на основі норм права; 3) пенсійні правовідносини є предметом права соціального забезпечення, в зв'язку із