

КАДРОВА РОБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

К. Ю. МЕЛЬНИК,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Національне законодавство стосовно визначення органів, які входять до системи правоохоронних органів, є доволі суперечливим. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

У той же час, виходячи зі змісту окремих національних нормативно-правових актів, можна зробити висновок, що окремі органи, вказані в ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», не є правоохоронними. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України», Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та митними органами України. Частина 4 ст. 26 Митного кодексу України має такий зміст: «Органи охорони державного кордону України та правоохоронні органи повідомляють митним органам про виявлені порушення митних правил або контрабанду». Відповідно до ч. 2 ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» санкції, зазначені в цій статті, застосовуються центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики за поданням органів державної податкової та контрольно-ревізійної служб, митних, правоохоронних органів, органів Антимонопольного комітету України, спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг та Національного банку України або за

рішенням суду. Стаття 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» поряд із правоохоронними органами виділяє: Службу безпеки України, суди загальної юрисдикції; прокуратуру України. Пункт 5 Указу Президента України «Про утворення Національної служби посередництва і примирення» від 17 листопада 1998 р. № 1258 надає Національній службі посередництва і примирення право «звертатися до органів прокуратури, правоохоронних органів, державних органів з нагляду за додержанням законодавства про працю». У п. 3 Указу Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р. № 29 вказується: «місцева міліція виконує свої завдання у взаємодії з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, правоохоронними органами...». Тобто, виходячи зі змісту вказаних норм, можна зробити висновок, що суди, митні органи, прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, органи охорони державного кордону, державна податкова служба та державна контрольно-ревізійна служба не є правоохоронними органами.

Немає однакості щодо віднесення тих або інших органів до системи правоохоронних органів і серед учених. Так, С. Ліхова вважає, що правоохоронними органами є всі державні органи, певною мірою наділені правоохоронними функціями. Крім цього, науковець до вказаної системи відносить і громадські організації (наприклад професійні спілки, правові інспекції) [1, с. 74–76]. М. І. Мельник та М. І. Хавронюк правоохоронними органами вважають суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ [2, с. 3]. К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов до правоохоронних органів відносять: суди, установи, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів, прокуратуру, установи і посадових осіб, покликаних виявляти і розслідувати злочини, адвокатуру та

нотаріат [3, с. 14].

Л. К. Савюк у підручнику «Правоохоронні органи» (2004) поділяє суб'єктів правоохоронної діяльності на державні правоохоронні органи та недержавні суб'єкти правоохоронної діяльності. На його думку, з числа державних органів до правоохоронних варто відносити: суд, прокуратуру, органи внутрішніх справ, органи забезпечення безпеки, органи податкової служби і податкової поліції, митні органи, органи попереднього розслідування, органи юстиції, нотаріат. Громадянське суспільство, громадяни, об'єднання громадян, адвокатура, незалежні засоби масової інформації, приватні детективи та приватні охоронці є недержавними суб'єктами правоохоронної діяльності, – відмічає науковець [4, с. 26–27]. В іншій своїй роботі – підручнику «Правоохоронні та судові органи» (2004) – Л. К. Савюк уже не відносить суди до правоохоронних органів [5, с. 21]. Вважаємо таку непослідовність автора шкідливою як для юридичної науки, так і для системного оволодіння юридичними знаннями. А. М. Куліш також демонструє певну непослідовність коли в одній зі своїх праць правоохоронними органами називає органи суду, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, митні органи, податкову міліцію та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [6, с. 227]. В іншій роботі науковець уже не відносить Уповноваженого Верховної Ради з прав людини до правоохоронних органів [7, с. 13].

Непослідовною є й позиція С. В. Ромашова, який спочатку вказує, що ознаками правоохоронних органів є державно-владний, юрисдикційний характер; підзаконність і точна регламентованість діяльності; правозастосувальна сутність рішень, що приймаються цими органами; застосування державного примусу в процесі виконання покладених на них завдань [8, с. 7]. А згодом С. В. Ромашов зазначає: «Перелік правоохоронних органів, який закріплений у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» є неповним, оскільки не враховані деякі важливі державні органи (зокрема суди), а також громадські об'єднання, що у тому або іншому ступені також здійснюють правоохоронні функції. До них варто віднести: Міністерство юстиції, нотаріат, Координаційний комітет з боротьби з корупцією й організованою злочинністю, Раду національної безпеки й оборони України, адвокатуру й ін.» [8, с. 8]. З огляду на це виникає декілька питань: поперше, який державно-владний характер має на увазі автор у діяльності адвокатури, а подруге, на якій підставі С. В. Ромашов відно-

сить, наприклад, Міністерство юстиції України до громадських об'єднань.

Н. В. Сібільова визначає систему правоохоронних органів таким чином: суди; прокуратура; органи досудового слідства; органи виконавчої влади, що реалізують державну політику в тій чи іншій сфері правоохоронної діяльності: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Служба безпеки України, державна виконавча служба; адвокатура; нотаріат [9, с. 10]. Слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 102 Кримінально-процесуального кодексу України органами досудового слідства є слідчі прокуратури, слідчі органів внутрішніх справ, слідчі податкової міліції і слідчі органів безпеки. Отже, вважаємо недоцільним окремо виділяти органи досудового слідства, оскільки це призводить до певного дублювання. Те ж саме застереження слід висловити й І. В. Бондаренко, який відносить до правоохоронних органів України: 1) судові; 2) прокуратури; 3) міліції; 4) податкової міліції; 5) Служби безпеки України; 6) Управління державної охорони; 7) Державної прикордонної служби; 8) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 9) Державного департаменту України з питань виконання покарань; 10) службу дізнання Державної митної служби; 11) службу дізнання Державного департаменту пожежної безпеки; 12) слідчі підрозділи прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції [10, с. 31].

Автори підручника «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» за редакцією В. Т. Маляренка виділяють правоохоронні та правозахисні органи. До перших вони відносять органи внутрішніх справ, Державну податкову службу, Службу безпеки України, митні органи, Державну прикордонну службу, Антимонопольний комітет, Державну контрольно-ревізійну службу, Управління державної охорони, Державний департамент України з питань виконання покарань, Державний департамент фінансового моніторингу, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державну інспекцію рибоохорони; Державну лісову охорону, Державну екологічну інспекцію, Державну санітарно-епідеміологічну службу, Державну архітектурно-будівельну інспекцію [11, с. 162–293]. До других – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, адвокатуру та нотаріат [11, с. 294–337].

Незрозумілим є те, які теоретичні засади закладали вищезазначені науковці, коли поряд із правоохоронними органами виділили правозахисні. Так, етимологічно слова «охо-

рона» та «захист» збігаються. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови під захистом розуміють заступництво, охорону, підтримку [12, с. 339]. У теорії права вироблено декілька підходів до співвідношення категорій «охорона» та «захист». Так, М. В. Вітрук вважає, що «захист» і «охорона» становлять єдине ціле, яке називається «охороною (захистом) прав і обов'язків», а терміни «охорона» і «захист» вживаються як синоніми [13, с. 203–204]. М. І. Матузов відстоює позицію, згідно з якою захист є однією з форм охорони. Вчений пише: «Охорона і захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне і те ж: охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються» [14, с. 131]. Б. Ю. Тихонова вбачає мету охорони суб'єктивних прав у попередженні і профілактиці порушень прав людини, в усуненні перешкод (які не є правопорушеннями), що заважають їх здійсненню; мету захисту прав – у відновленні вже порушеного права, якщо це об'єктивно можливо [15, с. 12]. На думку А. С. Мордовця, охорона прав і свобод є станом правомірної реалізації прав і свобод під контролем соціальних інститутів, але без їх втручання. Заходи захисту застосовуються тоді, коли здійснення прав і свобод ускладнено, але права і свободи ще не порушені. Якщо права і свободи порушені, то їх потрібно не захищати, а відновлювати [16, с. 88].

Вважаємо, що жодна з цих концепцій не може бути покладена в запропонований поділ органів на правоохоронні та правозахисні. Отже, виділення поряд із правоохоронними органами правозахисних органів є недоцільним.

Виходячи з аналізованої літератури, можна констатувати, що найбільш дискусійним є питання щодо віднесення судів до правоохоронних органів. Так, К. Ф. Гуценко і М. А. Ковальов, відстоюючи позицію безумовного включення суддів до системи правоохоронних органів, пишуть: «Суд був і залишається органом, що уособлює судову владу, саме ту владу, що значно більшою мірою і більш ефективно, ніж інші гілки державної влади, здатна охороняти право. Саме до суду найчастіше йдуть люди в пошуках захисту своїх прав і свобод. Туди ж звертаються органи, що здійснюють інші гілки державної влади, коли потрібно, скажімо, позбутися від протизаконного рішення виконавчої або представницької установи» [3, с. 18]. Іншу думку висловлює Т. Б. Шубіна, яка вказує, що у правовій державі такий підхід неможливий ні з політичної, ні з теоретичної, ні з практичної точок зору. Суд міг розглядатися як один із правоохоронних органів

тільки в умовах Радянського Союзу, де основне призначення правосуддя зводилося до охорони правопорядку, що здійснювалося, окрім суду, органами арбітражу, нотаріату, прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки тощо [17, с. 151].

Вважаємо, що суди слід відносити до правоохоронних органів передусім через те, що вони конституційно безпосередньо призначені для захисту прав і свобод від злочинних та інших протиправних посягань. Так, ст. 55 Конституції України проголошує, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це означає, по-перше, що будь-які права і свободи захищаються в судовому порядку, по-друге, право на судовий захист забезпечується будь-якій особі; по-третє, судовому оскарженню підлягають поряд з іншим рішення, дії чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Сьогодні, як і раніше, суд відіграє важливу роль у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Мова, зокрема, йде про надання санкції на арешт осіб, які скоїли злочин, застосування суворих заходів кримінального покарання (наприклад, позбавлення волі на тривалий термін або довічне позбавлення волі). Особливо слід відмітити діяльність суду, спрямовану на припинення протиправних дій інших правоохоронних органів (санкціонування арешту, затримки, утримання під вартою, обшуку, порушення недоторканності приватного життя тощо).

Як слушно відзначено в літературі, судова влада є інструментом самообмеження держави. Відомо, що один із головних принципів етики – мета визначає засоби, але не виправдовує їх. Якщо метою держави є захист населення від злочинів, то не може такий захист сам бути злочинним, таким, що знищує право одних заради права інших [18, с. 98].

Дискусійним є також питанням щодо віднесення до правоохоронних органів недержавних структур (адвокатура, приватний нотаріат тощо). Так, М. І. Мельник та М. І. Хавронюк вказують, що органи нотаріату й адвокатури, які діють під егідою Міністерства юстиції України, не мають повноважень щодо виконання правоохоронних функцій. Тому навіряд чи їх можна віднести до правоохоронних органів [2, с. 6]. Протилежну точку зору висловлює Н. В. Сібільова, яка зазначає, що поряд із державними органами правовою охороною

займаються й інші установи, які хоча й не мають ознак державного органу, виконують важливу державну функцію охорони прав, свобод і законних інтересів особи. Йдеться про адвокатуру і нотаріат [9, с. 9]. К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов хоча і відносять адвокатуру та нотаріат до системи правоохоронних органів, однак зазначають, що їх можна називати правоохоронними органами лише з великою часткою умовності [3, с. 15].

Як відомо, адвокатура є інститутом громадянського суспільства, ніяк не пов'язаним із державною владою. Конституція України (ч. 2 ст. 59) проголошує, що для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура. Стаття 1 Закону України «Про адвокатуру» визначає адвокатуру України як добровільне професійне громадське об'єднання, покликане згідно з Конституцією України сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.

Держава визнає право за особою скористатися послугами адвоката і забезпечує реалізацію цього права в усіх випадках, коли органи держави висунули проти неї обвинувачення, коли особа затримана або арештована, коли в суді розглядається цивільно-правовий спір. Адвокати можуть відвідувати слідчі ізолятори,

в'язниці і розмовляти з арештованими, ознайомлюватися з кримінальними справами, виступати в судах і виконувати інші дії, спрямовані на захист прав особи, яку представляють.

Виходячи з вищезазначеного, слід констатувати, що функціонування адвокатури сприяє здійсненню правоохорони. Те саме стосується й діяльності нотаріату, приватних детективних та охоронних служб, недержавних органів охорони громадського порядку.

Таким чином, усі структурні утворення, які так чи інакше задіяні у правоохороні, умовно слід поділити на власне правоохоронні органи; органи (підрозділи) та посадові особи, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; органи та організації, які сприяють правоохороні. До перших слід віднести суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Управління державної охорони України. До других – широке коло державних органів (підрозділів) та посадових осіб (Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну лісову охорону, Державну екологічну інспекцію, Державну пожежну охорону, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні тощо). До третіх – адвокатуру, нотаріат, приватні детективні і охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку.

Література

1. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.
2. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2001. – 512 с.
3. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учеб. для юрид. вузов и фак. / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев ; под ред. К. Ф. Гуценко. – М. : ЗЕРЦАЛО-М, 2006. – 440 с.
4. Савюк Л. К. Правоохранительные органы : учебник / Л. К. Савюк. – М. : Юристь, 2004. – 672 с.
5. Савюк Л. К. Правоохранительные и судебные органы : учебник / Л. К. Савюк. – М. : Юристь, 2004. – 464 с.
6. Куліш А. М. Класифікація правоохоронних органів України / А. М. Куліш // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 3. – С. 225–229.
7. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Куліш. – Х., 2009. – 32 с.
8. Судебные и правоохранительные органы Украины : учеб. пособие / [под ред. А. С. Васильева и Е. Л. Стрельцова]. – 5-е изд. – Х. : Одиссей, 2006. – 304 с.
9. Організація судових та правоохоронних органів : підручник / [за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової]. – Х. : Одисей, 2007. – 528 с.
10. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. / І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 253 с.
11. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / [О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський та ін. ; відп. ред. В. Т. Маляренко]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
13. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – 229 с.
14. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1987. – 293 с.

15. Тихонова Б. Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Б. Ю. Тихонова. – М., 1972. – 24 с.
16. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А. С. Мордовец. – Саратов : СВШМВД РФ, 1996. – 288 с.
17. Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Б. Шубина. – Самара, 1997. – 228 с.
18. Халиков А. Н. Суд, правоохранительные органы и борьба с преступностью / А. Н. Халиков // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 95–98.

Надійшла до редколегії 03.10.2009

Анотації

Досліджено національне законодавство, яке закріплює систему правоохоронних органів, та погляди науковців з цього приводу. Запропоновано власне бачення системи правоохоронних органів.

Исследовано национальное законодательство, закрепляющее систему правоохранительных органов, и взгляды ученых по этому поводу. Предложено собственное видение системы правоохранительных органов.

National legislation establishing law enforcement agencies' system and scientists' point of views in this field are researched. The author's own point of view on law enforcement agencies' system is offered.

УДК 349.22:331.106

Л. В. ЄРОФЄЄНКО,

*викладач кафедри економічної теорії та права
Харківського національного автомобільно-дорожнього університету*

СПЕЦИФІКА СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

Актуальність статті. Після здобуття Україною незалежності надзвичайно гостро постала проблема налагодження належної вітчизняної економіки, яка б могла скористатися всіма вигодами, що дані їй, зокрема, географічним розташуванням – у центрі Європи на перетині багатьох торговельних шляхів. У зв'язку з цим особливого значення набуло завдання створення сучасної, адекватної реаліям ринкової економіки транспортної системи. Одним із пріоритетних напрямів при цьому став розвиток залізничного транспорту.

За роки незалежності Україна змогла втримати й розвинути позиції вітчизняної залізниці. Про це свідчить, наприклад, той факт, що «Укрзалізниця» є одним із найприбутковіших державних підприємств сьогодення. Утім, подальший конкурентоздатний розвиток вітчизняного залізничного транспорту, особливо за умови збереження його у власності держави, можливий лише в разі, якщо ця галузь скористається всіма важелями й інструментами, що здатні зберегти динаміку її розвитку. Одним із таких інструментів є забезпечення належного рівня заробітної плати працівників галузі залізничного транспорту, що, як і в будь-якій іншій галузі народного господарства, є основою, на якій тримається діяльність суб'єктів господарювання.

Важливість позитивного вирішення проблем у цьому напрямі для підприємств залізничного транспорту, які перебувають в основному в

державній власності, є очевидною з огляду на те, що в умовах ринкової економіки, яка формується в Україні, працівники державних підприємств, особливо фахові, завжди мають можливість знайти більш високооплачувані роботи в приватній сфері. А це, у свою чергу, може поставити навіть найприбутковіше державне підприємство в складну ситуацію, яка не сприятиме його динамічному й конкурентоздатному розвитку. У зв'язку з цим наукове опрацювання проблеми оплати праці працівників залізничного транспорту є надзвичайно важливим завданням правової галузі.

Варто зазначити, що проблеми правового регулювання оплати праці в загальнонауковому й окремих аспектах висвітлювалися в роботах багатьох правознавців: М. Г. Александрова, П. А. Буценка, Б. К. Бегічева, Н. Б. Болотіної, В. С. Венедиктова, Л. Я. Гінцбурга, Г. С. Гончарової, В. Я. Гоца, В. В. Жернакова, С. О. Іванова, Д. О. Карпенка, Р. І. Кондратьєва, Р. З. Лівшиця, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, В. І. Прокopenка, О. І. Процевського, В. Г. Ротаня, Б. С. Стичинського, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, Ю. П. Орловського та ін. Водночас питання, пов'язані зі специфікою системи оплати праці на залізничному транспорті, не були предметом спеціального наукового розгляду, хоча їх важливість, як було показано вище, має неабияке економіко-правове значення. З огляду на це актуальним є обраний у статті аспект дослідження.