

підготовки, музей експертно-криміналістичного управління, показувалась робота центру «Злагода». Управлінням постійно надається допомога в підготовці та оформленні документів для отримання страхових сум співробітниками.

*О.В. Лавриненко, канд. юрид. наук*

### **НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІ УКРАЇНИ**

У статті 46 Конституції України закріплено право громадян на соціальний захист. Поняття ж соціального захисту, як правової категорії, поки ще нормативно не визначено. У правничій науці під соціальним захистом у широкому розумінні розглядають діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних чинників, що впливають на особистість, створення умов для самовизначення і ствердження в житті.

У вузькому розумінні - соціальний захист розглядають як сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально-прийнятного рівня життя.

Правовий захист працівника органів внутрішніх справ насамперед передбачає надання можливості працівнику відновлення стану, в якому він перебував до порушення його прав: припинення дій, які порушують його права чи створюють загрозу їх порушення; визнання недійсними актів державного органу, органу місцевого самоврядування, інших організацій, установ відносно працівника органів внутрішніх справ, якщо вони прийняті з порушенням чинного законодавства України; самозахисту своїх прав у передбачених законом випадках; відшкодування збитків, компенсації моральної шкоди, завданої працівникові протиправними діями, і т. ін.

Ефективність функціонування механізму щодо застосування засобів соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ насамперед залежить від досконалості правової бази, що регламентує порядок та умови проходження служби в органах внутрішніх справ України.

До числа основних нормативних актів, які в тій чи іншій мірі регламентують питання щодо правового та соціального захисту осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, належать: Конституція України; Кодекс законів про працю України; Закон України від 20.12.90 р. «Про міліцію»; Закон України від 09.04.92 р. «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ»; Закон України від 14.10.92 р. «Про охорону праці»; Закон України від 21.11.92 р. «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»; Закон України від 16.12.93 р. «Про державну службу»; Закон України від 01.12.94 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду»; Закон України від 23.12.93 р. «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві»; Закон України від 18.02.92 р. «Про оперативно-розшукову діяльність»; Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР затверджене постановою Кабінету

Міністрів УРСР від 29.07.91 р. №114; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затверджений Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29.07.91р. №1368-XII; Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене постановою Верховної Ради України від 23.06.95 р. №243/95-ВР; Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.91 р. №197 «Про порядок компенсації особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за службу понад установленний законодавством робочий час, а також у дні щотижневого відпочинку та святкові дні» та ряд інших нормативних актів, які прийняті на рівні відомчого нормотворчого процесу (накази, настанови, інструкції).

Зміст багатьох норм, правових інститутів діючого спеціального законодавства про порядок та умови проходження служби в органах внутрішніх справ застарів і на сьогоднішній день не в повній мірі відображає потреби правової регламентації суспільних відносин, які складаються при проходженні державної служби в органах внутрішніх справ. Відсутність чіткого правового регулювання цих відносин суттєво утруднює правозастосувальну практику, негативно позначається на якості виконання співробітниками ОВС завдань, які поставлені перед міліцією, призводить до необґрунтованого зниження рівня правових та соціальних гарантій найманих працівників - осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, дублювання правових положень, що містяться у діючому трудовому законодавстві, на рівні актів спеціального законодавства про міліцію тощо.

Враховуючи ці та ряд інших обставин, в системі МВС України розпочато роботу по реформуванню правової бази, що регулює службово-трудові та похідні від них відносини працівників ОВС. Свідченням тому є розробка: Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.96 р. №456; Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами і підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр., оголошеної розпорядженням МВС України від 04.01.99 р. №1 (передбачається реалізація положень цієї Програми в три періоди: протягом 1999 р. – перший етап; 2000-2003 рр. – другий; третій – 2004-2005 рр.); розпочато серйозну роботу по розробці нового Положення про проходження служби, Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, удосконалюється договірно-правова база міжнародного співробітництва МВС України.

Враховуючи це, цілком доречно звернути увагу на наступні питання.

Так, служба в органах міліції України є видом державної служби, що протікає в озброєному органі виконавчої влади та здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, з метою реалізації на практиці функцій держави. Внаслідок специфіки цілей і завдань служби, правового статусу співробітника міліції, характеру службово-трудової функції працівника правове регулювання праці осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ потребує диференційованого підходу. Але початковим, базовим рівнем правового регулювання праці співробітників ОВС є рівень, що зафіксований у трудовому законодавстві і, зокрема, в Кодексі законів про працю України.

Диференціація правового регулювання праці осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ здійснюється за допомогою спеціальних норм.

Використання спеціальних норм, де відтворені загальні положення відповідних норм трудового законодавства, призводить до їх дублювання, «нормативної інфляції», створення «подвійного трудового права», а головне - формує у 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, на мою думку, повинна проводитись у випадках, коли це дійсно обумовлено специфікою праці, цілями і завданнями служби та в межах, що встановлені загальними нормами законодавства України про працю.

Сфера застосування норм-вилучення, використання яких часто необгрунтовано знижує рівень правових гарантій співробітників міліції, повинна бути звужена. У виключних випадках, коли умови праці закономірно призводять до погіршення правового положення працівників ОВС порівняно з діючим трудовим законодавством, необхідно в обов'язковому порядку передбачати на рівні спеціального законодавства про міліцію або Кодексу законів про працю України реальні мінімальні компенсації відповідного характеру, що конкретизувалися б при укладенні контракту про службу в органах внутрішніх справ.

Враховуючи приписи діючого трудового законодавства (ст. 9 КЗпП України), диференціація правового регулювання праці співробітників органів міліції повинна здійснюватись, як правило, в сторону підвищення рівня гарантій трудових прав останніх. Цю принципову тезу необхідно закріпити в спеціальному законодавстві про працю працівників ОВС.

Потребує ґрунтовного дослідження і проблема про галузеву приналежність, правову природу норм, що регулюють відносини, які складаються при проходженні державної служби працівниками органів внутрішніх справ.

Службово-трудова відносина працівників міліції виникають на підставі трудового договору (контракту про службу в органах внутрішніх справ) і реалізуються в його рамках. І саме через трудовий договір на цю категорію працівників поширюються загальні норми законодавства про працю.

Вважаю, що норми, які регламентують працю державних службовців у цілому та працівників органів внутрішніх справ – особливої категорії напів-мілітаризованих державних службовців зокрема, мають трудову природу, а сама служба повинна розглядатися як особливий вид трудової діяльності, оскільки «родовою категорією» при характеристиці статусу осіб рядового та начальницького складу ОВС є статус найманого працівника. А саме трудове право і покликане захищати найманого працівника, яким і є співробітник міліції.

Потребує додаткового вивчення правове значення та поняття контракту про службу в органах внутрішніх справ. Думается, що це питання повинно розглядатися на основі легального визначення контракту та його співвідношення з трудовим договором (ст.21 КЗпП України).

Зміст контракту про службу в ОВС характеризується особливостями, до числа яких можна віднести зокрема: власне характер співвідношення обов'язкових (безпосередніх) умов контракту та додаткових (факультативних); ступінь індивідуалізації умов контракту про службу та сферу його застосування; особливості правового статусу сторін та публічний характер службово-трудова функції працівника; строковий характер, форму.

Приймаючи до уваги, що контракт через строковий характер призводить на практиці до суттєвого погіршення правового стану найманого працівника, і те, що контракт як найбільш «гнучка форма» трудового договору має укладатися вибірково з висококваліфікованим спеціалістом, враховуючи його індивідуальні здібності й професійні навички з метою забезпечення умов для проявлення ініціативності, підвищення взаємної відповідальності сторін, правової та соціальної захищеності працівника, - можна критично оцінити приписи ст.17 Закону України від 20.12.90 р. «Про міліцію», де встановлено виключно «контрактну основу» комплектування органів міліції. Вважаю за доцільне змінити редакцію вказаної норми і застосовувати при прийнятті на службу до міліції трудовий договір, а у випадках, що зазначені в ст.23 КЗпП України, - строковий трудовий договір, при необхідності - його особливу форму - контракт про службу в органах внутрішніх справ.

Було б доцільно нормативно закріпити і конкурсний порядок відбору кандидатів на службу до міліції. Конкурс можна проводити у двох основних формах: конкурс документів і (або) конкурс-випробування. Конкурс у сфері державної служби взагалі та служби в органах внутрішніх справ зокрема є засобом підвищення ефективності роботи державних органів і гарантує реалізацію права громадян України на державну службу в органах внутрішніх справ.

Під негативними результатами випробування при прийнятті на роботу до міліції необхідно розуміти виявлення під час випробування таких обставин, що стосуються кваліфікації, стану здоров'я або особистих, ділових, моральних якостей працівника органів внутрішніх справ, які роблять неможливим подальше перебування його на цій посаді. Вважаю за доцільне легально закріпити таке визначення в Законі «Про міліцію».

Разом з тим необхідно чітко визначити на рівні спеціального законодавства про порядок та умови проходження державної служби в органах внутрішніх справ, про які саме особисті, ділові та моральні якості кандидата на службу йдеться в ст.17 Закону «Про міліцію». За основу можна було б взяти положення, що містяться в Кодексі честі працівника органів внутрішніх справ України, тексті Присяги працівника органів внутрішніх справ, права та обов'язки, які закріплені в Законі «Про міліцію» та інших відомчих нормативних актах. Думається, що саме такий підхід законодавця спростив та упорядкував би існуючу практику, захистив би громадян-кандидатів на службу в ОВС від необгрунтованої відмови в прийнятті на службу, гарантував би реалізацію права громадянина на працю в конкретному органі (підрозділі) внутрішніх справ.

Процедура прийняття на службу характеризується рядом особливостей, які обумовлені специфікою службово-трудою функції співробітника, цілями, завданнями та принципами правоохоронної діяльності, - це повинно також враховуватися на рівні спеціальних норм про працю осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ.

Термін «необгрунтована відмова» (ст. 22 КЗпП України) має подвійне значення: одне з них означає відсутність необхідного мотивування, переконливих доказів; друге - необгрунтованість на законі, суперечність нормативним приписам. Виходячи з цього та положень чинного законодавства про працю працівників органів внутрішніх справ, необхідно вказати на наявність спеціальних підстав обгрунтованої відмови в прийнятті на службу до міліції,

а саме: відсутність у кандидата громадянства України; членство в політичних партіях та інших об'єднаннях громадян, діяльність яких не підлягає легалізації або заборонена в судовому порядку; коли особа раніше засуджувалась за скоєння будь-якого злочину, незалежно від того, знята чи погашена судимість в установленому порядку; коли особа не досягла встановленого законодавством віку або не пройшла дійсну військову службу; відсутня відповідна фізична підготовка та незадовільний стан здоров'я: недостатній освітній рівень; відсутні необхідні особисті, ділові та моральні якості у кандидата; відсутні необхідні документи або вони неправильно оформлені. Думається, що всі ці підстави необхідно чітко закріпити в діючому спеціальному законодавстві про службу в органах внутрішніх справ, що значно спростило б правозастосувальну практику і гарантувало б реалізацію на практиці (при вступі на службу до міліції) конституційного права громадян на працю, права на державну службу.

Підстави і порядок притягнення до матеріальної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС регулюються Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженим постановою Верховної Ради України від 23.06.95 р. №243/95-ВР.

У відповідності з п.15 Положення матеріальна відповідальність осіб рядового та начальницького складу не настає у випадку, коли шкоду заподіяно внаслідок виправданого в конкретних умовах службового ризику. Поняття «службовий ризик», на жаль, в Положенні не розкривається. Близьке за змістом та правовим значенням поняття є в трудовому законодавстві (ст.130 КЗпП) – «нормальний виробничо-господарський ризик», яке також в нормативному порядку не розкривається.

До числа головних ознак виправданого (правомірного) ризику в науці трудового права відносять:

- а) право на ризик має виключно особа, яка професійно виконує відповідну функцію в суспільстві і має відповідну компетенцію;
- б) ризик уживається для досягнення громадсько-корисної цілі;
- в) скоєна дія відповідає сучасним науково-технічним знанням та досвіду;
- г) поставлена мета не могла бути досягнута не пов'язаними з ризиком діями;
- д) особа, яка допустила ризик, ужила всіх можливих заходів для запобігання шкоди правоохоронним інтересам.

Порушення хоча б однієї з цих умов (ексцес ризику) обумовлює можливість притягнення особи до юридичної відповідальності, в тому числі і матеріальної.

Отже, ризик є правомірним (виправданим), якщо останній вживається особою, яка на професійній основі виконує відповідну функцію; відповідає сучасним науково-технічним знанням і досвіду, а поставлена мета не могла бути досягнута не пов'язаними з ризиком діями, та особою, яка допустила ризик, ужила всіх можливих заходів для запобігання шкоди правоохоронним інтересам. Ризик не визнається правомірним, якщо він свідомо був пов'язаний із загрозою екологічної катастрофи, загрозою життю та здоров'ю людей. На мій погляд, було б доцільно закріпити цю дефініцію в трудовому законодавстві, що регулює матеріальну відповідальність співробітників органів внутрішніх справ України.

Таким чином, перспективи розвитку, реформування законодавства про працю потребують удосконалення спеціального законодавства про порядок та умови проходження державної служби в органах міліції на базі основних принципів, положень трудового права. Для вирішення цих завдань виникає потреба у науковому обґрунтуванні та нормативному уточненні питань щодо: правової природи норм, що регулюють працю співробітників міліції; співвідношення загального законодавства про проходження державної служби і спеціального про службу в органах внутрішніх справ; контрактної форми комплектування особового складу ОВС; встановлення підстав і меж диференціації правового регулювання праці зазначеної категорії працівників; притягнення до матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу та ряду інших.

Всі ці моменти безпосередньо пов'язані з рівнем правової та соціальної захищеності працівників органів внутрішніх справ як осіб найманої праці. А тому вдосконалення діючого законодавства про порядок та умови проходження служби працівниками міліції є одним з найбільш вагомих чинників поліпшення рівня правового та соціального захисту співробітників ОВС України.

*В.М. Венедиктова*

#### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

В умовах ринкової економіки основу правового регулювання службово-трудова відносин працівників органів внутрішніх справ складає право людини вільно розпоряджатися собою та своїми здібностями до праці в сфері державної служби. А це, в свою чергу, потребує створення такого механізму правового регулювання, який би забезпечив надійну гарантію реалізації службово-трудова відносин. Практика правового регулювання служби та праці осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ висуває необхідність глибокого і всебічного врахування того нового, що відбувається в реальному житті. Тому особливе місце в цьому процесі займає правове регулювання робочого часу та відхилень від його нормальної тривалості як невід'ємного атрибуту суспільно-корисної діяльності.

Для працівників міліції встановлюється 40-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках представники рядового і начальницького складу несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Оплата праці за роботу в ці дні, а також у надурочний час проводиться відповідно до вимог законодавства.

Так, згідно з наказом МВС України №530 від 17 грудня 1991 р. служба працівників ОВС у дні щотижневого відпочинку та святкові дні може компенсуватися за їхньою згодою наданням іншого дня відпочинку або в грошовій формі в подвійному розмірі. Оплата за службу в дні щотижневого відпочинку та святкові дні проводиться з розрахунку одинарної годинної або денної ставки, якщо служба проходила в межах місячної норми робочого часу, і подвійної – якщо служба проходила понад місячну норму. Оплата у зазначеному розмірі проводиться за години, фактично відпрацьовані у цей день. Денна ставка визначається шляхом поділу місячного посадового окладу та окладу за звання (грошового утримання) на кількість робочих днів у поточ-