

варто визначити терміном на 5 років, що буде свідчити про адаптацію працівника до умов служби, можливості його фахового росту і подальшого використання на більш високій посаді. Третій етап повинен характеризуватись тривалістю контракту не менше, ніж 15 років. Таке необхідне для забезпечення гарантій особи на соціальний і правовий захист при виході на пенсію. Для такої ж категорії співробітників, як професорсько-викладацький склад вищих навчальних закладів системи МВС, необхідно вводити конкурсний відбір на службу (роботу) із наступним заключенням контракту

Список літератури:

1. А.С.Пашков. Договори о труде в условиях многоукладной экономики. Сов. гос-во и право. 1993. № 6 стр. 64. 2. В.І.Прокопенко. Трудовий договір педагогічних робітників. Право України 1995. № 2. с. 27. 3. Ротань В.П., Черткова І.В. Все о трудовом контракте. Севастополь 1993. С.6 4. Право України. 1994. № 506. С.31. 5. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Х. 1994. С.11 6. Пилипенко Л. Окремі зауваження до проекту Кодексу України про працю. Право України. 1996. № 9. С. 63. 7. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Х. 1994.с.41; Мусяка В.П. Правовые основы предпринимательской деятельности. Х., 1995. С.57

М.І. Іванич

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ СКОРОЧЕННЯМ ШТАТІВ

Після проголошення суверенітету, незалежності Української держави та визначення нею курсу на побудову демократичного, соціально-орієнтованого, правового суспільного й державного середовища (з необхідністю постала потреба реформування існуючих суспільних відносин (економічних, політичних, організаційних, соціальних, правових тощо), що, поряд з іншими позитивними і негативними процесами, зумовило появу такого явища як безробіття. На середину 1994 року в колишніх соціалістичних країнах сформувалася майже 10-мільйонна армія "зайвих людей", з – поміж яких 7,5 млн. налічувалося в державах ЦСЄ, 1,9 млн. – у країнах Східної Європи, 0,16 млн. – у країнах Балтії. Щодо України, то тут спостерігається неухильне збільшення чисельності безробітних (1992 р. – 70,5 тис., 1993 р. – 83,9 тис., 1994 р. – 82,2 тис., 1995 р. – 120,9 тис., 1996 р. – 351,1 тис., 1997 р. – 637,1 тис.) і на кінець 1998 року ця кількість складала 908,3 тис.[1, с. 10].

Ситуація на ринку праці України все більше ускладнюється. На сьогодні характеризується подальшою активізацією вивільнення працівників, барою ваним обсягів неповної зайнятості, прискоренням зростанням чисельності безробітних, розбалансуванням пропозиції і попиту на ринку праці. Граничне розвинути ринку праці до 2000 року засвідчує, що безробіття зростає ще далі. Очікується, що на облік в службу зайнятості протягом 1999 року перебуватиме близько 1 млн. чоловік, 2000 року – 3,6 млн. чоловік. Ефективне зведення безробіття буде сягати на кінець 2000 року майже 7% [2, с. 28].

В такому контексті проблема вивільнення працівників органів внутрішніх справ є складною й життєвоважливою для ефективного функціонування всієї правосудної системи як невід'ємної складової миттєвому органу державного апарату. Гострота означеного пояснюється наступними чинниками. По-перше, вивільнення робочої сили через скорочення чисельності чи

штату відбувалось в різних структурах народного господарства протягом усього соціалістичного періоду розвитку історії. Що стосується міліції, то її органи щодо цього весь час залишалися винятком. Навпаки, системі органів внутрішніх справ завжди бракувало кадрів. Проте докорінна перебудова всього державного та суспільного ладу виявила багато дефектів і недоліків у сфері зайнятості. І якщо раніше ніякому й на думку не спадало проводити скорочення штатів в правоохоронній системі, то тепер ці заходи є об'єктивно необхідними. Однак відповідного нормативного забезпечення не створено. По-друге, Конституція 1996 року зумовила подальше вдосконалення майже усіх державних інститутів у напрямку раціоналізації їх побудови та досягнення більш гнучкої, економічної, оптимальної структури. З цього приводу щодо органів системи Міністерства внутрішніх справ слушно вказує генерал-лейтенант міліції О.М. Бандурка: "Україна має величезну за штатом загальнодержавну, суворо централізовану, майже не контрольовану, з непропорційно роздутим управлінським апаратом, малоефективну систему органів внутрішніх справ"[3, с. 98]. По-третє, реорганізація системи органів Міністерства внутрішніх справ, вбачається, повинна проводитись в рамках декількох державних організаційно-правових програм. Визначальними з них є адміністративно-правова реформа* [4, с. 10; 5, с. 5] і судово-правова реформа, яка повинна впроваджуватись на підставі концепції, що має бути розроблена відповідно до Указу Президента України від 8 жовтня 1997 року про утворення Координаційної ради з питань судово-правової реформи в Україні. Бо концепція судово-правової реформи, яка була схвалена постановою Верховної Ради України 28 квітня 1992 року, себе вичерпала [6, с. 73]. Звісно, що означені заходи повинні відбуватися і відбуваються в контексті більш масштабної державно-правової реформи. По-четверте, у зв'язку із специфікою службово-трудова відносин працівників органів внутрішніх справ склалася ситуація, за якої стає відсутнім правовий статус тих співробітників яких вивільнюють з органів системи Міністерства внутрішніх справ. Окрім посилення на те, що дострокове звільнення зі служби може проводитись "у зв'язку із скороченням штатів – у разі відсутності можливості використання на службі"[7], спеціальне законодавство на цей рахунок більше нічого не містить. Як наслідок означений нормативний вакуум з необхідністю гальмує процес вивільнення органів міліції від зайвої кількості працівників і одночасно, через брак легально визначених правомочностей, робить неможливим правовий захист осіб рядового й начальницького складу. В даному випадку вбачається порушення справедливості як найважливішого принципу будь-якого суспільства, що завжди викликає незадоволення людей. Ще Кант вказував: "Ніщо не збурює нас більше, ніж несправедливість, усі інші види зла, котрі нам доводиться терпіти, ніщо порівняно з нею"[8, с. 201]. Виходячи із правослухняності, прав та

* Погоджуючись з професором В. Авер'яновим у тому, що з методологічної точки зору необхідно вважати самостійними як адміністративну реформу, так і реформу адміністративного права (Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування// Право України. – 1998. - № 8. – С. 8-13), все ж, для зручності дослідження в рамках даної роботи, ми поєднаємо такі одним загальною терміном.

обов'язків встановлених нормативно, люди завжди будуть намагатися діяти так, щоб це було, на їх погляд, справедливо.

Означені ускладнюючі чинники стосовно скорочення штату в органах внутрішніх справ та правового захисту відповідної категорії працівників й зумовили предметне дослідження даної проблеми. Водночас це одні з ефективних правового механізму забезпечення соціального захисту такої рядового й начальницького складу у зв'язку із скороченням штату стає можливим за умов викриття сутності останнього і визначення безпосередніх причин та дій, що обумовлюють виникнення та розвиток такого.

Скорочення штату органів внутрішніх справ означає явище, що настає з ініціативи уповноваженого власником органу внаслідок необхідності зміни організації праці співробітників чи організаційної побудови певних елементів з метою поліпшення їх дієвості та укомплектування відповідних функціональними кадрами і має безпосередній вираз у зменшенні частини особового складу внаслідок усунення однієї або кількох посад.

Отже скорочення штату в органах внутрішніх справ настає з ініціативи уповноваженого власником органу. Загальною (узгальною) метою такої завжди є удосконалення функціонування певних структурних елементів системи органів Міністерства внутрішніх справ. Чинниками ж які зумовлюють потребу у відповідному удосконалєнні інституційних організаційних утворень і спонукають уповноважені власником органи до вивідення певних одиниць особового складу за умов, що склалися сьогодні в Україні, необхідно вважати наступні інтегруючі фактори. Перший полягає у необхідності модернізації системи міністерств і відомств відповідно до науково обґрунтованих критеріїв визначення оптимальної структури й чисельності працівників структур міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [9, с. 6].

Другим інтегруючим фактором, що спонукає до ініціативи виведення працівників міліції внаслідок скорочення штату, є економічна, зокрема фінансова, криза, яка обумовлює запровадження режиму жорстокого обмеження щодо використання бюджетних коштів. Так, відповідним Указом Президента України від 21 січня 1998 року [10] передбачалось, що з метою скорочення дефіциту Державного бюджету України, суворого економії витратення бюджетних коштів, запобігання інфляції і недопущення подальшого спадку життєвого рівня населення, Кабінету Міністрів України, виходячи з показників, визначених Законом України "Про Державний бюджет України на 1998 рік", забезпечити скорочення на 10 відсотків порівняно з 1997 роком витрат на функціонування органів виконавчої влади. У Постанові ж Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 1999 рік (бюджетна резолюція)" від 24 липня 1998 р. прямо вказувалось, що видатки на національну оборону і забезпечення безпеки держави повинні визначатись з урахуванням подальшого реформування відповідних структур, у тому числі і ліквідації непрофільних та нефункціональних закладів і підрозділів та поєднання цих заходів з удосконалєнням форм і методів соціального захисту певних категорій працівників та службовців [11, с. 5].

Відтак нагальна потреба у реформуванні органів міліції та фінансова криза призводять до звільнення за скороченням штату значної кількості осіб рядового й начальницького складу. Як зауважив Міністр внутрішніх справ, у першому півріччі 1998 року було скорочено понад 30 тис. чоловік особового складу [12, с. 5]. До того ж, оскільки адміністративно-правова та судово-

правова реформи набирають обертів, постільки невідкладними завданнями найближчого періоду залишаються реформування системи центральних органів виконавчої влади і, як наслідок, скорочення близько тридцяти відсотків працюючих в апараті державного управління [13, с. 53], зокрема в органах внутрішніх справ.

Визначення чинників, котрі ускладнюють скорочення штату осіб рядового й начальницького складу та їх правовий захист, аналіз факторів, які спонукають до такого, дає реальну можливість окреслити цілі загального процесу вивільнення працівників органів внутрішніх справ, що, в свою чергу, є важливим для побудови стрункого правового механізму, спроможного ефективно забезпечувати соціальний захист відповідної категорії співробітників. Отож цілями щодо вивільнення певної кількості особового складу органів міліції треба вважати:

- ліквідація надмірної перевантаженості органів внутрішніх справ внаслідок виконання невластивих їм функцій;
- приведення організаційно-штатної структури системи органів у відповідність з новими соціальними пріоритетами;
- доведення штатної чисельності органів системи Міністерства внутрішніх справ до рівня науково-обґрунтованих нормативів;
- більш ефективне використання фінансових і матеріальних коштів та надходжень;
- звільнення органів міліції, в першу чергу від тих, хто не бажає ефективно працювати або порушує вимоги законодавства;
- забезпечення соціального захисту працівників, які вивільнюються внаслідок скорочення штату з органів внутрішніх справ;

Звичайно, що всі означені цілі тісно взаємопов'язані і досягнення якоїсь однієї з них неможливе за рахунок інших. Це призведе до розпилю сил та засобів, до розбалансування всієї вивчаємої соціальної системи. Тому питання правового захисту співробітників органів системи Міністерства внутрішніх справ повинні розглядуватись у контексті вищенаведеної структури цілей. А заходи щодо даного дослідження, котрі стосуються створення, побудови відповідного правового механізму є сенс поділити на загальні, що торкаються усіх цілей, та конкретні, які безпосередньо стосуються соціального захисту тих, хто підпадає під скорочення штату. З урахуванням вищенаведеного до загальних заходів щодо створення правозахисного механізму працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ, що вивільнюються з неї у зв'язку із скороченням штату треба віднести наступне:

Парламентська, адміністративна, судово-правова та муніципальна реформи повинні бути об'єднані єдиним інтегруючим фактором і проводитись у контексті останнього. Таким вбачається (повинна бути) загальна Концепція державно-правової реформи.

Соціальна реформа, економіка й правове регулювання поєднанні як причини і наслідки, що безперервно міняються місцем у процесі народногосподарського розвитку. Успішне правове регулювання захисту працівників міліції у зв'язку із скороченням штату тісно пов'язане із стабілізаційними процесами в економіці і залежить від подальших перетворень у фінансовій, податковій, бюджетній та кредитно-грошовій системах. Важливе значення має удосконалення їх організаційного, правового і фінансового механізмів.

Гостро постало питання щодо удосконалення системи соціальної допомоги та її нормативного виразу. Економічна криза зводить нанівець забезпечення законодавчо установлених виплат і пільг. Вбачається, що серед антикризових заходів уряду повинні бути проекти постанов стосовно перегляду розміру соціальних норм, зайнятості населення і про запровадження адресної соціальної допомоги.

Сьогодні і на перспективу політика Уряду України щодо соціального захисту повинна будуватись у напрямках забезпечення ефективної зайнятості населення; підвищення якості, мобільності і конкурентоздатності робочої сили; впровадження всеохоплюючого соціального страхування; забезпечення гарантованості своєчасності виплат заробітної плати, пенсій, стипендій тощо.

Необхідно розробити і подати на затвердження Верховної Ради України проект Соціального Кодексу та Закону “Про органи внутрішніх справ”.

Настав час розробити і прийняти нове Положення “Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ”.

Не гаяти час з прийняттям Положення “Про порядок вивільнення працівників органів внутрішніх справ внаслідок скорочення штату, їх працевлаштування та надання їм пільг і компенсацій”*.

Беручи за підґрунтя означені пропозиції стосовно удосконалення правового захисту відповідної категорії працівників системи органів Міністерства внутрішніх справ, необхідно окреслити щодо такого наступні конкретні заходи:

Нормативно визначити поняття вивільнення працівників органів внутрішніх справ як сукупності певних економічних, соціально-службових, правових відносин, що викликані економічними та організаційно-службовими чинниками і пов'язані із скороченням штату працівників системи органів Міністерства внутрішніх справ з метою підвищення ефективності їх служби та праці.

Нормативно визначити поняття скорочення штату органів внутрішніх справ як явище, що настає з ініціативи уповноваженого власником органу внаслідок необхідності змін в організації праці співробітників чи організаційній побудові структурних елементів з метою поліпшення їх дієвості та укомплектування найбільш кваліфікованими кадрами і має безпосередній вираз у зменшенні чисельності особового складу внаслідок усунення однієї або кількох посад.

Визначити пріоритетні напрямки проведення наукових досліджень з питань соціального й правового захисту працівників органів внутрішніх справ під час організаційно-структурного реформування системи.

Захисна функція трудового права щодо скорочення певної кількості працівників міліції виконає своє призначення тільки у випадку позитивного розв'язання наступних завдань:

- легального закріплення положення про те, що загальне законодавство про працю та зайнятість населення поширюється на службово-трудові відносини співробітників, за винятком тих, котрі регулюються нормами спеціального характеру;

* Свій проект такого Положення автор статті розробив і подав на розгляд до ГУРОС МВС України.

- коли диференціація правового регулювання відносин у сфері скорочення штату працівників міліції відбуватиметься в межах, визначених загальним законодавством;

- за виняткових обставин, коли спеціальні норми щодо соціального захисту не відповідають загальним приписам у бік обмеження правового статусу співробітників, повинні вступати в дію норми, що закріплюють реально можливі компенсаційні заходи.

Удосконалити соціальний захист працівників, які вимушені залишати місце роботи (посаду) внаслідок вивільнення:

- оскільки співробітники органів міліції можуть бути вивільнені не тільки у випадку скорочення штатів, а й в разі ліквідації якогось органу чи підрозділу, постільки треба зробити доповнення у відповідні пункти Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України [7] і викласти їх у такій редакції: “У зв’язку із скороченням штатів або ліквідацією органу чи підрозділу у разі неможливості подальшого використання на службі”;

- у зв’язку з тим, що працівники органів системи Міністерства внутрішніх справ складають особливу категорію державних службовців, необхідно доповнити розділ УП “Матеріальне та соціально-правове забезпечення державних службовців” Закону України “Про державну службу” [14, ст. 490] нормою наступного змісту: “Державним службовцям, які підпадають під скорочення штатів, надаються компенсації та пільги відповідно до загального законодавства про працю та зайнятість населення”;

- зважаючи на важливість соціально-правового захисту працівників, посади яких підлягають скороченню, необхідно доопрацювати з цього приводу Закон України “Про міліцію” [15, с. 20-21]. Так, до розділу У під назвою “Правовий і соціальний захист. Відповідальність працівників міліції” закону треба включити норму (наприклад, у ст. 22 “Соціальний захист працівників міліції”) наступного змісту: “Вивільненим працівникам міліції забезпечується надання пільг і компенсацій відповідно до загального законодавства про працю та зайнятість населення”;

- з метою ефективного використання кадрового потенціалу та якнайшвидшого працевлаштування тих, хто підпадає під скорочення штату, визначити в Положенні “Про порядок вивільнення працівників органів внутрішніх справ внаслідок скорочення штату, їх працевлаштування та надання їм пільг і компенсацій” або іншому спеціальному юридичному документі, що на рівні управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах Києві, Севастополі, а також на рівні Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму, головних управлінь Міністерства внутрішніх справ створюються відповідні банки даних, котрі містять всю необхідну інформацію яка стосується регіонів стосовно вивільнення працівників органів міліції та їх працевлаштування;

- збільшити термін попередження про вивільнення працівників органів внутрішніх справ до трьох місяців. Це пов’язано з тим, що для того, щоб знайти підходящу роботу через банк даних в самій системі органів потрібен певний час. Також деякий час необхідний особі на роздуми-підходить їй певна вакансія чи ні. Так от, все це повинне відбутись терміном до одного місяця. Якщо співробітник відмовився від запропонованої посади або така відсутня, відповідно до загального законодавства (ч. 1 ст. 491 Кодексу законів про пра-

цю України) відділ кадрів не пізніше ніж за два місяці до звільнення доводить інформацію до відома державної служби зайнятості.

У Міністерстві внутрішніх справ, головних управліннях та управліннях Міністерства внутрішніх справ є сенс створювати комісії з питань організаційно-штатної роботи у складі голови, заступника голови, членів комісії та секретаря. До складу комісії повинні входити керівники підрозділів: по роботі з особовим складом, штабу, фінансової служби, організаційно-штатного підрозділу тощо. Склад комісії оголошується наказом керівника відповідного управління (головного управління).

Список літератури:

1. Безробіття: чекати не можна поспішати. Запитання: де поставити кому?// Праця і зарплата. - 1998. - № 24. 2. Про підсумки роботи Міністерства і місцевих органів праці та соціальної політики за 1997 рік та основні завдання на 1999 рік// Праця і зарплата. - 1998. - № 23. 3. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Х.: Основа, 1996. - 398 с. 4. Рішення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи про проект Концепції адміністративної реформи в Україні від 25 березня 1998 року № 3/98//Урядовий кур'єр. - 1998. - 31 березня. 5. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98//Урядовий кур'єр. - 1998. - 25 липня. 6. Омеляненко Г.М. Правове регулювання та законодавче забезпечення судово-правової реформи в Україні//Право України. - 1998. - №1. 7. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1997//Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. - К., 1993. 8. Кант. Соч. - М., 1964. - Т. 2. - 428 с. 9. Адміністративна реформа: першочергові кроки//Урядовий кур'єр. - 1998. - № 235. 10. Указ Президента України «Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі» від 21 січня 1998 р. № 41/98//Урядовий кур'єр. - 1998. - № 17. 11. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрямки бюджетної політики на 1999 рік (бюджетна резолюція)» від 24 липня 1998 року № 57-ХІУ//Праця і зарплата. - 1998. - № 15. 12. Кравченко Ю. Ми повністю контролюємо криміногенну ситуацію в державі і робимо це професійно//Урядовий кур'єр. - 1998. - № 197. 13. Нова якість управління – до людей і для людей//Урядовий кур'єр. - 1999. - № 20. 14. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р.//Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. 15. Закон Украины “О милиции” от 20.12.1990//Голос Украины. - 1990. -С. 20-21.