

ПРАВОВИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Право громадян на соціальний захист проголошено в Конституції України (ст.46). Але поняття «соціальний захист» як правова категорія поки ще 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 прийняттого 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 певною мірою регламентують питання 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»; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.91 р. №114; Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою Верховної Ради України від 23.06.95 р. №243/95-ВР та інші.

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.

На сьогодні МВС України розпочато роботу по реформуванню правової бази, що регулює службово-трудові відносини працівників ОВС [1, с.3-12]. Відповідні зміни відбуваються і в законодавстві про працю в цілому [2, с.27; 3, с.301]. 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. У силу специфіки цілей і задач служби, правового статусу співробітника міліції, характеру його службово-трудової функції 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 в трудовому законодавстві і, зокрема, в Кодексі законів про працю України [4, с.122].

Диференціація правового регулювання праці осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ здійснюється за допомогою спеціальних норм. Спеціальні норми, що регламентують службово-трудові відносини працівників міліції, можна розділити на дві основні групи. Перша – це правові приписи норм спеціального законодавства, що повністю відтворюють загальні норми законодавства про працю; друга – норми, які впливають із змісту загальних положень, що закріплені в трудовому законодавстві України та містять специфічні приписи стосовно до характеру та умов праці співробітників міліції. Останні норми, в свою чергу, можна класифікувати за такими різновидами: норми-вилучення, норми-доповнення та норми-притосування (альтернативи).

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 задачами служби та в межах, що встановлені загальними нормами законодавства України про працю.

Сфера застосування норм-вилучення, використання яких часто необґрунтовано знижує рівень правових гарантій співробітників міліції, повинна бути звужена. У виняткових випадках, коли умови праці закономірно призводять до погіршення правового становища 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 бік підвищення рівня гарантій трудових прав останніх. Цю принципову тезу необхідно закріпити в спеціальному законодавстві про працю працівників ОВС.

Потребує аналізу і питання щодо правового значення та поняття контракту про службу в органах внутрішніх справ. Гадаємо, 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 органах внутрішніх справ характеризується певними особливостями: характер співвідношення обов'язкових (безпосередніх) умов контракту та додаткових (факультативних); ступінь індивідуалізації умов контракту про службу в міліції та сфера його застосування; особливості правового статусу суб'єктів та публічний характер службово-трудової функції співробітника; строковий характер, форма та ряд інших.

Беручи до уваги, що контракт в силу строкового характеру призводить на практиці до значного погіршення правового стану найманого працівника, та 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 виявлення ініціативи, 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.

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 до 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. Ця правова категорія – свого роду оціночне поняття у трудовому праві. Остання характеризується трьома важливими особливостями: неконкретизовані законодавством чи іншими компетентними органами; уточнюються у процесі правозастосування; дають правозастосувальному органу можливість вільного розсуду, вільної оцінки фактів. Звідси – поняття ризику потребує не нормативного тлумачення, а більшою мірою доктринального. Тому в науці це питання привернуло увагу багатьох вчених. Взагалі ж в літературі питання про ризик як обставину, що виключає громадську небезпеку і протиправність дій, ставилось неодноразово. При цьому автори по-різному називають ризик – виробничим, допустимим, нормальним, господарським, правомірним професійним, допустимим науковим і виробничим тощо.

Використання законодавцем у Положенні поняття «службовий ризик», підкреслює дві суттєві обставини: ризик вірогідний у будь-якій сфері професійної діяльності, в тому числі і при проходженні державної служби працівниками ОВС; право на такий ризик має не будь-яка особа, а тільки та, яка професійно займається відповідною діяльністю і спроможна забезпечити дотримання специфічних ознак його правомірності.

До головних ознак виправданого (правомірного) ризику в науці трудового права відносять: право на ризик має виключно особа, яка професійно виконує відповідну функцію в суспільстві і має відповідну компетенцію; ризик уживається для досягнення громадсько-корисної цілі; скоєна дія відповідає сучасним науково-технічним знанням та досвіду; поставлена мета не могла бути досягнута не пов'язаними з ризиком діями; особа, яка допустила ризик, ужила всіх можливих заходів для запобігання шкоди правохоронним інтересам. Порушення хоча б однієї з цих умов (ексцес ризику) обумовлює можливість притягнення особи до юридичної відповідальності, в тому числі і матеріальної.

Таким чином, ризик є правомірним (виправданим), якщо останній допускається 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 коли

особа, яка допустила ризик, ужила всіх можливих заходів для запобігання шкоди правоохоронним інтересам. Ризик не визнається правомірним, якщо він свідомо був поєднаний 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 ОВС України.

Окреслені вище моменти, на мій погляд, безпосередньо пов'язані з питаннями правової і соціальної захищеності працівників органів внутрішніх справ як осіб найманої праці, а тому вдосконалення діючого законодавства про порядок та умови проходження служби є одним з найбільш вагомих чинників поліпшення їх правового та соціального захисту.

Список літератури:

1. Кравченко Ю.Ф. Принципи реформування системи органів внутрішніх справ України // Вісник Університету внутрішніх справ. 1998. Вип. 3-4. 2. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. (Общая часть). Учебное пособие. Х., 1994. 3. Жигалкін П.І. Про зміст Трудового кодексу України // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали наук.-практ. конф. К., 1996. 4. Гоц В.Я., Лаврінченко О.В. Правове регулювання праці співробітників міліції // Вісник Університету внутрішніх справ. 1996. Вип.1.

Надійшла до редколегії 12.04.99