

ДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІДОМЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Однією з найважливіших ланок механізму забезпечення реалізації проголошених Конституцією України прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в державі є правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ, які виконують функції по забезпеченню особистої безпеки громадян, захисту їх прав, свобод та законних інтересів; запобіганню правопорушенням та їх припиненню; охороні і забезпеченню громадського порядку тощо. Однак для того, щоб зазначені органи ефективно діяли, персонал, який в них працює, повинен бути належним чином захищений державою, особливо в соціальному плані. Відомо, що важливим чинником соціальної захищеності особи в суспільстві є належне закріплення в законодавстві її соціальних прав.

Основний Закон нашої держави відповідно до основних міжнародно-правових документів в сфері захисту прав людини закріпив наступні соціальні права: право людини на працю, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43); право працюючих на страйк (ст. 44); право працюючих на відпочинок (ст. 45); право громадян на соціальний захист (ст. 46); право людини на житло (ст. 47); право людини на достатній життєвий рівень (ст. 48); право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50); право на державну охорону сім'ї, дитинства, материнства і батьківства (ст. 51) [1].

Як ми знаємо, чинне законодавство повинно відповідати Конституції України, конкретизувати та розвивати її положення. Однак, що стосується працівників органів внутрішніх справ, то законодавство, яке регулює таке важливе соціальне право, як право на працю, цієї категорії працюючих характеризується: по-перше, застарілістю та невідповідністю спеціальних норм Конституції України. Так, основні нормативно-правові акти, які регулюють трудові відносини цієї категорії працівників – Закон України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, були видані до прийняття Конституції України і своїм корінням спиралась на законодавство колишнього СРСР. По-друге, встановленням гірших умов праці та відпочинку зазначеній категорії працівників у порівнянні з іншими. Так, професорсько-викладацький склад відомчих навчальних закладів МВС України змушений користуватися щорічною основною відпусткою тривалістю максимум 45 діб (п. 51 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України), тоді як їх колеги з цивільних навчальних закладів користуються щорічною основною відпусткою тривалістю 56 календарних днів (ч. 6 ст. 6 Закону України «Про відпустки»). По-третє, відсутністю належної систематизації нормативного матеріалу у цій сфері. Так,

поряд з вищезазначеними нормативно-правовими актами, трудові відносини працівників органів внутрішніх справ регулюються численними наказами та розпорядженнями Міністерства внутрішніх справ України. Розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться, велика кількість відсылних норм, а також незабезпеченість фінансовим підґрунтям та механізмом реалізації окремих норм викликають труднощі як у пошуку необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що виникла об'єктивна необхідність в удосконаленні нормативно-правового забезпечення трудових відносин працівників органів внутрішніх справ шляхом усунення невідповідностей законодавства, що регулює трудові відносини працівників органів внутрішніх справ, Конституції України, приведення положень спеціального законодавства у відповідність із загальним трудовим законодавством, вдосконалення законодавчої техніки та систематизації нормативного матеріалу у цій сфері. Останньому напрямку роботи слід приділити основну увагу, оскільки в його рамках можна вирішити і попередні.

Як ми знаємо, існують три види систематизації законодавства: інкорпорація, консолідація та кодифікація. Інкорпорація – такий процес об'єднання правового матеріалу, при якому він повністю або частково розміщується в різному роду збірниках у певному порядку. Нормативний зміст актів при цьому не змінюється, хоча форма викладення їх суті інколи зазнає змін [2, с.378]. Консолідація – спосіб (форма) систематизації, який полягає у об'єднанні декількох нормативно-правових актів, що діють в одній і тій же сфері суспільних відносин, у єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту. Тобто, консолідація виражається в підготовці і прийнятті укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих з одного питання. Кодифікація – спосіб (форма) систематизації законодавчих актів, що полягає в їхньому удосконаленні шляхом зміни змісту (переробки й узгодження) юридичних норм, зв'язаних загальним предметом правового регулювання, і об'єднання в новий єдиний нормативно-правовий акт. Іншими словами, кодифікація виражається в підготовці і прийнятті нових актів, в яких містяться узгоджені між собою як норми старих актів, що виправдали себе, так і нові нормативні приписи [3, с.282, 278].

З огляду на зазначені вади відомчого законодавства, яке регулює трудові відносини працівників органів внутрішніх справ, слід віддати перевагу такому виду систематизації як кодифікація. Необхідно провести якісну переробку нормативного матеріалу у цій сфері – усунути неузгодженості, дублювання, протиріччя й прогалини, відмінити неефективні і застарілі норми. В основу нового єдиного комплексного нормативно-правового акта слід покласти положення загального трудового законодавства і безпосередньо нового Трудового кодексу, проект якого зараз знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Зазначимо, що створенню кодифікованого акта повинен передувати ретельний аналіз стану справ у суспільстві, державі, економіці, органах внутрішніх справ. Водночас розробка зазначеного акта повинна проводитись спільними зусиллями науковців та практиків, спираючись на досяг-

нення науки і потреби практики. Саме від цього залежить ефективність норм законодавства у цій сфері, а в кінцевому рахунку і ефективність функціонування органів внутрішніх справ.

Оскільки даний кодифікаційний акт буде спрямований на регулювання таких важливих суспільних відносин як трудові відносини цілої категорії працюючих, то це повинен бути законодавчий акт. Так, як правильно зазначив В.С. Венедиктов, у системі нормативно-правових актів закони займають провідне місце, оскільки вони володіють вищою юридичною силою стосовно інших нормативно-правових актів, однією з умов прийняття яких є несуперечність їх законам; регулюють найбільш важливі суспільні відносини, а інші нормативно-правові акти покликані, як правило, деталізувати розпорядження законів; їх прийняття входить у компетенцію тільки вищого представницького органу державної влади (Верховної Ради України), або вони приймаються у порядку референдуму; приймаються в особливому процедурному порядку [4, с. 39].

На наш погляд, майбутньому законодавчому акту необхідно дати наступну назву: Закон України «Про державну службу в органах внутрішніх справ України». Цей закон повинен стати основним нормативно-правовим актом, що комплексно регулює відносини в сфері проходження служби працівниками органів внутрішніх справ. У зв'язку з цим до нього необхідно включити найбільш істотні нормативні положення в цій сфері.

Щодо його структури, то, на наш погляд, він повинен складатися з наступних розділів: «Загальні положення» (мета та завдання закону, основні завдання органів внутрішніх справ, принципи діяльності органів внутрішніх справ, правова основа діяльності органів внутрішніх справ, права та обов'язки працівників органів внутрішніх справ, терміни, які використовуються в законі); «Прийняття на службу до органів внутрішніх справ» (вигоди до кандидатів на службу, умови та порядок випробування при прийнятті на службу, порядок укладання трудового договору); «Службова кар'єра» (спеціальні звання органів внутрішніх справ, переміщення і просування по службі, атестація); «Професійна підготовка» (види та порядок проходження професійної підготовки працівниками органів внутрішніх справ); «Робочий час та час відпочинку» (види робочого часу та часу відпочинку працівників органів внутрішніх справ, порядок і умови їх застосування, режим робочого часу); «Оплата праці» (структура грошового утримання, гарантійні та компенсаційні виплати); «Дисципліна в органах внутрішніх справ» (види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок та умови їх застосування, оскарження рішень про застосування дисциплінарних стягнень); «Професійні спілки та інші громадські організації в органах внутрішніх справ» (права та гарантії діяльності профспілок та інших громадських організацій в органах внутрішніх справ); «Соціально-правовий захист персоналу органів внутрішніх справ» (державне обов'язкове особисте страхування, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, державна соціальна допомога, пільги, гарантії особистої безпеки та безпеки членів сім'ї працівників органів внутрішніх справ, гарантії невтручання в законну діяльність працівників органів внутрішніх справ); «Припинення служби в ор-

ганах внутрішніх справ» (граничний вік перебування на службі, підстави та порядок припинення служби в органах внутрішніх справ).

Зазначимо, що певна робота в напрямку кодифікації законодавства, що регулює трудові відносини працівників органів внутрішніх справ була проведена, і сьогодні ми маємо проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України», підготовлений Міністерством внутрішніх справ України.

З огляду на обмежений обсяг статті, зупинимось тільки на його недоліках. Так, зазначений проект є не досить вдалим поєднанням Закону України «Про міліцію» та Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України. Про існування Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України розробники проекту, мабуть, забули.

З нашої точки зору, з метою запобігання розпорошеності нормативного матеріалу в сфері регулювання трудових відносин працівників органів внутрішніх справ слід визнати недоцільним чинність Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України як окремого нормативно-правового акта. Так, після певної переробки його необхідно включити окремим розділом з назвою «Дисципліна в органах внутрішніх справ» у зазначений проект.

Ст. 17 проекту ділить особовий склад на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України та працівників органів внутрішніх справ України. Одразу ж слід зауважити авторам проекту стосовно термінології, що ними використовується. Працівники в загальному трудовому законодавстві – це узагальнююча категорія, що включає всіх осіб, які, реалізуючи своє право на працю, виконують певну роботу на умовах трудового договору (контракту) у певного роботодавця з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку. А з аналізу положень ст. 17 проекту випливає, що особи рядового і начальницького складу не працівники, що є нісенітницею. До того ж із зазначеної статті ми дізнаємось, хто такі особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, однак розробник проекту не роз'яснив, хто ж такі «працівники органів внутрішніх справ України». Аналізуючи положення даного проекту, відомчі нормативно-правові акти, спеціальну літературу, ми приходимо до висновку, що автор мав на увазі неатестований склад органів внутрішніх справ України, тобто осіб, які не мають спеціальних звань рядового та начальницького складу.

Продовжуючи аналіз ст. 17, слід зауважити ще один її недолік. Так, ч. 3 містить норму: «Трудові відносини працівників органів внутрішніх справ України регулюються законодавством про державну службу, про працю та укладеними трудовими договорами (контрактами)». У той же час не вказується, чим регулюються трудові відносини осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. До того ж з цього положення можна зробити висновок, що трудові відносини працівників органів внутрішніх справ України не регулюються відомчими нормативно-правовими актами. Але ж це не так, оскільки, наприклад, Наказом МВС України № 551 від 27 липня 1998р. закріплено перелік посад працівників, які не

мають спеціальних звань рядового та начальницького складу з ненормованим робочим днем в органах, установах і організаціях МВС України.

Отже, ст. 17 необхідно удосконалити таким чином: по-перше, замінити терміни «особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України» та «працівники органів внутрішніх справ України» на «особи атестованого складу органів внутрішніх справ України» та «особи неатестованого складу органів внутрішніх справ України»; по-друге, дати визначення вказаним термінам; по-третє, перше речення ч. 3 подати у такій редакції: після слів «трудова відносина» слово «працівників» замінити на словосполучення «особовий склад», а після слів «про працю» вставити словосполучення «відомчими нормативно-правовими актами».

У ст. 19 проекту вказується, що на службу до органів внутрішніх справ громадяни України приймаються на контрактній основі. Тобто підставою виникнення трудових відносин є контракт – особлива форма трудового договору, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін [5]. Як ми знаємо, ст. 17 Закону України «Про міліцію» закріплює контракт як підставу виникнення трудових відносин з працівниками міліції. Але за весь час існування даного положення не було розроблено і впроваджено в життя контрактну форму встановлення трудових відносин з працівниками міліції. Таким чином, ми вважаємо недоцільним в проекті знову підіймати питання про контракт. Додатковим аргументом може служити той факт, що сьогодні загальне трудове законодавство відмовляється від контракту як форми трудового договору, яка погіршує становище громадян в сфері реалізації права на працю. Це знайшло своє відображення у проекті Трудового кодексу України. Зазначимо, що норми спеціального законодавства не можуть погіршувати становище громадян у сфері праці у порівнянні з загальним законодавством.

Ст. 19 проекту має назву «Прийняття на службу до органів внутрішніх справ» і містить норму такого змісту: «Порядок прийняття на службу до органів внутрішніх справ України визначається цим Законом, іншими законодавчими актами, Положенням про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України та нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України». Слід вказати на непослідовність авторів проекту, бо якщо вже вирішили створити комплексний нормативно-правовий акт, то навіщо в ньому робити посилання на такий акт, як нині діюче Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. На наш погляд, Закон України «Про органи внутрішніх справ України» має повністю регулювати питання проходження служби персоналом органів внутрішніх справ, а Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України повинно бути скасовано зазначеним законом з метою уникнення дублювання норм в цих різних за юридичною силою нормативно-правових актах. Ще одним аргумен-

том за цю позицію може служити той факт, що даний проект вже увібрив в себе велику кількість норм зазначеного нормативно-правового акта.

Зовсім незрозумілим є положення, закріплене в ч.1 ст. 22 «Проходження служби в органах внутрішніх справ України», а саме «Порядок та умови проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України регламентується положенням про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затвердженим Кабінетом Міністрів України». З цього виходить, що підготовлюваний закон зовсім не регулює ці питання, а з огляду на його зміст це не так.

Отже, необхідно продовжувати роботу над зазначеним проектом, вдосконалюючи його зазначеним чином. До того ж, оскільки даний закон закріплює трудові відносини осіб, від ефективної роботи яких залежить рівень забезпеченості та захисту прав, свобод та інтересів громадян, а також громадський порядок в державі, то до його розробки і прийняття необхідно підходити дуже обережно. Необхідно залучити до роботи над ним науковців науково-дослідних підрозділів відомчих навчальних закладів та наукових установ системи МВС України, професійну спілку атестованих працівників органів внутрішніх справ України, а також провести обговорення проекту в практичних підрозділах.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141. 2. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 3. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Учебник. Х., 2000. 4. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: Учебное пособие. Х., 2004. 5. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради України. 1971. №50. Ст. 375.

Надійшла до редколегії 11.03.04

В.Й. РАЗВАДОВСЬКИЙ

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ ТА НАПРЯМКИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Радикальні зміни в економіці України, наявність конкуренції на ринку надання транспортних послуг потребує суттєвих змін у організації управління транспортною системою. Вирішенню завдання визначення та розробки стратегічних напрямків вдосконалення державного регулювання транспортної системи сприятиме аналіз світового досвіду розв'язання цієї проблеми.

Досвід становлення та функціонування транспортної системи у країнах із розвиненими економічними відносинами, конкурентним середовищем на ринку транспортних послуг доводить, що діяльність органів управління транспортом (у якій би організаційній формі вони не знаходились) спрямована на найбільш повне задоволення потреб споживача (клієнта). При цьому основні проблеми управління стосуються, по-перше, координації діяльності залізничного і автомобільного транспорту в процесі надання послуг щодо перевезення та, по-друге, – організації самого процесу перевезення пасажирів і вантажів. Шляхи вирішення цих проблем визначаються