

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД

У статті обґрунтовується необхідність системного підходу до врегулювання правових відносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС. Зроблено спробу класифікувати існуючі нормативно-правові акти у цій сфері за деякими основними критеріями з метою полегшення процесу подальшої систематизації.

Ключові слова: правовідносини, правове регулювання, матеріальне забезпечення, працівник органів внутрішніх справ.



**Зінов
Павло Іванович**

директор Департаменту матеріального забезпечення МВС України, здобувач наукової лабораторії з проблем розкриття та розслідування злочинів Національної академії внутрішніх справ України

Урегульованість правовими нормами правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку з матеріальним забезпеченням, виконанням завдань та обов'язків у тій чи іншій сфері життєдіяльності, є надзвичайно важливим фактором у процесі реалізації прав та інтересів громадян. У цьому зв'язку вельми актуальними є вивчення проблемних питань, які стосуються правового регулювання сфери матеріального забезпечення працівників ОВС.

Проблемами, які потребують уважного вивчення та якнайшвидшого розв'язання, є наявність занадто великої кількості правових актів як законодавчого, так і підзаконного рівнів, індивідуального та нормативного характеру; невиконання норм та вимог деяких нормативних актів, включаючи законодавчі, які розроблені з метою регуляції правовідносин щодо організації матеріального забезпечення працівників ОВС; не виправдано часте внесення до нормативних актів у цій сфері різноманітних малоістотних змін та доповнень, що неймовірно ускладнює їх правозастосовну практику; не узгодження багатьох положень нормативних актів, що розроблялися з метою спрощення складного процесу регуляції правовідносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС; хибне розуміння і тлумачення деяких положень цих

нормативно-правових актів з боку правозастосовних органів, особливо на місцях, наслідком чого є численні порушення у вигляді, наприклад, заниження розміру пенсій, не виплати усіх передбачених надбавок та компенсацій, ненадання передбачених законодавством пільг тощо.

Мета даної статі полягає у спробі проаналізувати систему правових актів, які призначені для регулювання процесу матеріального забезпечення працівників ОВС. Ці правові акти приймаються різними органами, маючи різну юридичну силу, але вони тісно пов'язані між собою, створюючи певне правове поле для функціонування як системи органів внутрішніх справ у цілому, так і для реалізації правовідносин у галузі матеріального забезпечення зокрема. Тобто йдеться, у широкому розумінні, про правильне застосування всіх законодавчих вимог, що викладені у відповідних державних та відомчих нормативно-правових актах, від Конституції України та правових актів Президента України і Кабінету Міністрів України до відомчих нормативних документів МВС України та підпорядкованих йому підрозділів на місцях.

Таким чином, у загальному вигляді вся нормативна база, що урегульовує правовідносини у галузі матеріального забезпечення працівників ОВС, може бути умовно поділена на:

1) зовнішню нормативно-правову, що створюється поза межами системи ОВС, але до створення якої працівники мають безпосереднє відно-

шення, беручи участь у розробці або розробляючи проекти тих чи інших нормативних документів;

2) внутрішню нормативну базу, яка діє лише в межах системи ОВС.

Правові акти, які розроблені з метою урегулювання правовідносин щодо матеріального забезпечення працівників ОВС, дуже різноманітні. Як вже було зазначено, деякі з них регулюють різні за характером правові відносини, через те виступають одночасно як джерела різних галузей юриспруденції. Так, Закон України «Про міліцію» хоча й присвячений головним чином регулюванню відносин адміністративно-правового характеру, містить цілу низку норм, які є об'єктом правового регулювання у сферах трудового права та правовідносин в галузі соціального забезпечення [1]. У цьому законі, зокрема, врегульовані такі важливі питання матеріального забезпечення працівників ОВС як оплата праці, виплата грошової компенсації, отримання житла та пільгове житлове будівництво, користування системою соціальних пільг, правовідносини у сфері державного страхування та відшкодування шкоди у разі каліцтва або загибелі працівника ОВС, фінансування і матеріально-технічне забезпечення підрозділів МВС тощо [1].

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне здійснити певну систематизацію регулюючих нормативно-правових документів у даній сфері за деякими основними критеріями. Так, залежно від кількості суб'єктів, на яких поширюється дія нормативно-правових актів,

є сенс розподілити на їх дві великі групи: суто нормативні та індивідуальні. При цьому дія нормативних актів спрямована на впорядкування поведінки одночасно великої кількості працівників ОВС, а тому ці документи розроблялися та розробляються з урахуванням їх багаторазового застосування (це переважно законодавчі акти). Так, Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» визначається коло умов, норм, а також порядок пенсійного забезпечення тих громадян України, які перебували на військовій службі, службі в підрозділах ОВС та державної пожежної охорони, органах і підрозділах цивільного захисту, службі в підрозділах податкової міліції, та інших осіб, що мають право на пенсійне забезпечення за цим Законом. Закон має на меті реалізацію відповідною категорією осіб свого конституційного права на державне пенсійне забезпечення у випадках, які передбачені як Конституцією України, так і цим Законом, який спрямовано на встановлення єдності умов та норм пенсійного забезпечення зазначеної категорії громадян України [2]. Правові ж акти індивідуального характеру розраховані здебільшого на якусь одну певну життєву ситуацію, одну конкретну особу (наприклад, наказ про встановлення персональної надбавки до пенсії працівникові органів внутрішніх справ).

Провідне місце серед всіх правових актів, що регулюють правовідносини у галузі матеріального забез-

печення працівників органів внутрішніх справ, посідає Конституція України. Настільки широкого кола предметів правового регулювання (пов'язані із закріпленням основ державного ладу суспільні відносини, найважливіші державні інституції, питання суспільного устрою, основи правового статусу громадян, система власності, соціально-економічні та політичні відносини тощо) не має жоден з інших нормативних актів, крім Основного Закону. Як відзначає І. М. Сирота, у Конституції України виділені основні характерні риси української державності і України в цілому, що знайшли своє відображення в праві на соціальне забезпечення (преамбула), визначенні основ економіки, політики та вектору соціальної спрямованості. У Конституції окреслено коло суспільних відносин та правовий статус громадян у сфері соціального забезпечення і соціального захисту, установлені основні форми і види соціального забезпечення в Україні [3, с.40].

Оскільки нормами Конституції України досить часто визначаються лише межі сфери правового регулювання в тих або інших діапазонах суспільних відносин та їх початкова регламентація на загальних засадах, завдання законодавця полягає у тому, щоб, більш детально регламентуючи суспільні відносини, встановлювати конкретні прав і обов'язків суб'єктів права з метою більш повного втілення у практику засадничих конституційних принципів. Тому провідне місце у складі механізму правового регулювання питань матеріального забезпечення праців-

ників системи ОВС відведено положенням законів та нормам інших законодавчих актів держави. У свою чергу, систему законодавчих актів, які створені та створюються з метою регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, доцільно було б розмежувати на дві групи: загальну та спеціальну. До загальної групи треба передусім віднести основи законодавства України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування [4], в яких сформульовано коло основних принципів, форм і різновидів соціального страхування як безпосередньо працівників, так і членів їх сімей. Серед низки нормативних актів загального характеру, які регулюють правовідносини у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, слід виділити також Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) [5], у якому окреслюється коло правових засад і гарантій щодо реалізації громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до плідної творчої праці. У КЗпП визначені загальні засадничі принципи таких аспектів матеріального забезпечення працівників, як оплата праці, пенсійне забезпечення, компенсації та пільги, різновиди матеріального забезпечення та соціальних гарантій за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням тощо.

До складу спеціальних законодавчих актів, що створені та створюються з метою регулювання питань матеріального забезпечення працівників системи ОВС, на наш погляд, слід насамперед віднести

закони України «Про міліцію» [1]; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6]; «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], а також вже згаданий Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [8].

Крім цього, до нормативно-правових актів спеціального характеру варто віднести й такий документ, як Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» [9].

У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що працівники, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, мають право на додаткові пільги в сфері фінансового та соціально-побутового забезпечення у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку [7].

Значне місце серед актів Президента України займають такі, якими визначається структура та компетенція органів управління у сфері матеріального забезпечення населення, включаючи, зокрема, працівників органів внутрішніх справ.

Підводячи підсумки розгляду питання щодо сучасного стану правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, вважаємо за необхідне виділити його наступні специфічні ознаки.

1. Наявність особливої мети та завдань. Так, за нашим переконанням, мета досліджуваного аспекту сфери правового регулювання полягає в урегулюванні правовідносин, що виникають та змінюються, або припиняються у процесі матеріального забезпечення працівників системи ОВС. Завданнями цього різновиду правового регулювання є, по-перше, чітке закріплення компетенції тих суб'єктів влади (відповідних органів та посадових осіб), які розробляють та приймають рішення у сфері питань матеріального забезпечення працівників ОВС, що забезпечує їм можливість найбільш ефективно та в повному обсязі виконувати свої функції. По-друге, такими завданнями є вирішення тих чи інших питань з повноцінної реалізації прав органів та працівників ОВС у галузі матеріального забезпечення.

2. Наявність свого предмета і метода. До кола відносин, що утворюють предмет правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, доцільно віднести ті, що виникають та змінюються, або припиняються у процесі вирішення питань, якими регламентується їх грошове, пенсійне, житлове, майнове, медичне та санаторно-курортне забезпечення, надання їм компенсацій і пільг, а також питань щодо соціального страхування. Методом правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС є органічне поєднання диспозитивного та імперативного способів регулювання.

3. Фундамент правового регулювання матеріального забезпечення

працівників ОВС складається з численних правових актів, які, маючи різну юридичну силу, забезпечують створення відповідного правового поля як для функціонування системи ОВС взагалі, так і для реалізації правовідносин у галузі матеріального забезпечення зокрема. Подібні правові акти класифікуються нами за наступними критеріями.

1. Залежно від суб'єкта прийняття:

- зовнішні, тобто такі, які приймаються поза межами системи ОВС, але до створення яких мають безпосереднє відношення працівники органів внутрішніх справ;
- внутрішні, з яких складається відомча нормативна база.

2. Залежно від кількості суб'єктів, яким адресовані відповідні правові акти і на яких поширюється їх дія, такі акти можна розподілити на дві основні групи:

- нормативні правові акти, дія яких спрямована на впорядкування поведінки одночасно великої кількості працівників ОВС, а тому ці документи розроблялися та розробляються з урахуванням їх багаторазового застосування;
- індивідуальні правові акти, розраховані здебільшого на якусь одну певну життєву ситуацію, одну конкретну особу (наприклад, наказ про встановлення персональної надбавки до пенсії працівникові органів внутрішніх справ).

3. За юридичною силою:

- законодавчі правові акти;
- нормативні акти підзаконного характеру.

4. За змістом:

- правові акти, створювані з метою комплексного регулювання правових відносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС;

- правові акти, створювані з метою опосередкованого регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, оскільки саме регулюванню у таких документах присвячено тільки одну або декілька статей.

Переконані, що стереотипні підходи, які на сьогодні склалися у сфері правового регулювання матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ, є застарілими і вже не виправдовують себе, маючи низку істотних недоліків, а саме:

- наявність у цій сфері занадто великої кількості регламентуючих законодавчих і підзаконних правових актів як нормативних, так і індивідуальних;

- невиконання вимог деяких нормативних актів, включаючи законодавчі, якими урегульовуються правові відносини у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС;

- занадто часте внесення доповнень і змін до нормативних актів у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, що надзвичайно ускладнює їх правозастосування;

- неузгодженість багатьох положень таких правових актів;

- хибне тлумачення працівниками правозастосовних органів (переважно на місцях), результатом чого стають численні порушення (заниження розміру пенсій, випад-

ки невиконання передбачених надбавок та компенсацій, незаконне скасування законодавчо передбачених пільг тощо).

На нашу думку, одним з найбільш ефективних заходів щодо подолання зазначених недоліків має стати розробка та втілення методу систематизації нормативних актів у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, позитивним наслідком чого могло б стати прийняття на загальнодержавному рівні відповідних Основ законодавства із соціального забезпечення населення, в яких належна увага буде приділена матеріальному і соціальному забезпеченню працівників органів внутрішніх справ та інших воєнізованих правоохоронних структур.

Список використаних джерел:

1. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

2. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст.399.

3. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине / И. М. Сирота. – Х. : Одиссей, 2002. – 382 с.

4. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.

5. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. //

Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

9. Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України: Постанова Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 20.

Зинов П. И. Нормативно-правовое регулирование материального обеспечения работников ОВД: системный подход.

В статье обосновывается необходимость разработки системного подхода к урегулированию правовых отношений в сфере материального обеспечения работников органов внутренних дел. Предпринята попытка классифицировать существующие нормативно-правовые акты в данной сфере с целью облегчения процесса их дальнейшей систематизации.

Ключевые слова: правоотношения, правовое регулирование, материальное обеспечение, работник органов внутренних дел.

Zinov P. I. Laws and Regulations Affecting the Financial Security of the Workers of the State Execution Services: Systematic Approach.

The article proves the necessity of development of the systematical approach to the regulation of the legal relations in the area of the material providing for workers of State enforcement agencies. The author attempts to classify the existent legal acts in this field, to simplify their further systematization.

Keywords: legal relationships, legal adjusting, material providing, worker of organs of internal affairs.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2012