

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

ПРОТЧЕНКО СЕРГІЙ МИХАЙЛОВИЧ

УДК:349.3

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ГАРАНТІЙ ТА
КОМПЕНСАЦІЙ ПРАЦІВНИКАМ ОВС УКРАЇНИ**

12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

ХАРКІВ – 2008

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник - кандидат юридичних наук,

Венедіктова Валентина Михайлівна, Харківський національний університет внутрішніх справ, докторант.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент **Ярошенко Олег Миколайович**,

Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, професор кафедри трудового права;

кандидат юридичних наук, доцент **Обушенко Олександр Миколайович**,

Запорізький юридичний інститут Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, начальник кафедри цивільного права та процесу.

Захист відбудеться «17» жовтня 2008 року о «10» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.700.02 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «16» вересня 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Є. Кириченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Особливість правового становища органів державної влади, які виконують державні функції та завдання, обумовлює й особливий характер трудових правовідносин громадян, які в них працюють (проходять службу). Це повною мірою стосується і працівників органів внутрішніх справ, на яких покладено виконання таких правоохоронних завдань, як охорона та захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, боротьба з правопорушеннями тощо. Служба в органах внутрішніх справ передбачає ряд специфічних вимог, які отримали законодавче закріплення. Крім того, вона пов'язана із постійним ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, фахових, фізичних, вольових та інших якостей, що вимагає від держави в особі її правотворчих органів нормативного закріплення відповідної системи гарантій та компенсацій працівникам ОВС.

Уже протягом тривалого часу дискутується питання про доцільність (недоцільність) нормативного закріплення системи гарантій та компенсацій працівникам ОВС. Ця ситуація ускладнюється й тим, що перехід до ринкових відносин потребує більш раціонального підходу до витрачання державних коштів на соціальні виплати, які передбачаються державним бюджетом. Однак за умов системного недофінансування органів внутрішніх справ, яке продовжується із року в рік уже понад п'ятнадцять років, призупинення надання деяких пільг та компенсацій, що призвели до погіршення матеріального становища працівників органів внутрішніх справ, питання про скасування (відміну) деяких гарантій (пільг, компенсацій, надбавок тощо) є передчасним та таким, що суперечить чинному законодавству, зокрема і конституційному. В іншому випадку їх скасування вкрай негативно відобразиться на рівні їх соціального забезпечення, що у свою чергу негативно

вплине на ефективність виконання ними службово-трудових завдань та обов'язків.

Необхідно констатувати і те, що сьогодні відсутнє комплексне дослідження сучасного стану правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України. Частково до цієї проблематики звертались такі вітчизняні та зарубіжні науковці як В.І. Андрейцев, М.І. Ануфрієв, М.С. Бідюкова, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, Г.А. Капліна, Р.І. Кондратьєв, М.І. Кучма, О.В. Лавриненко, Л.І. Лазор, О.Я. Лапка, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, В.М. Плішкін, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, І.М. Сирота, О.Є. Сонін, Б.С. Стичинський, О.А. Хлистова, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, А.М. Юшко та ін. Разом із тим, питання правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України в існуючих наукових працях досліджені фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, а у правотворчій та правозастосовній сферах з цих питань накопичилося чимало проблем, які суттєво впливають на ефективність службово-трудової діяльності працівників ОВС, а отже потребують невідкладного вирішення.

Таким чином, необхідність удосконалення правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з другого, обумовлюють актуальність і важливість обраної тематики наукового пошуку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 1.1, 1.2, 4.1 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р., пп. 3.5, 6.1, 9.3 Пріоритетних напрямів

наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації визначити сутність, особливості та значення гарантій та компенсацій працівників ОВС як під час їх службово-трудової діяльності, так і після її завершення, з'ясувати особливості надання окремих видів гарантій та компенсацій працівникам ОВС, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації до нормативно-правових актів із зазначених питань.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- охарактеризувати службову діяльність працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів службово-трудових правовідносин;
- визначити сутність та особливості гарантій і компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ;
- визначити роль гарантій та компенсацій у системі службово-трудових відносин;
- охарактеризувати національне законодавство у сфері надання пільг та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ;
- уточнити сутність та призначення окремих видів гарантій та компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ, зокрема: гарантій та компенсацій витрат працівників ОВС на комунальні послуги та інших витрат, пов'язаних із службово-трудовою діяльністю; гарантій і компенсацій працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням; гарантій та компенсацій працівникам ОВС, які направлені для проходження служби в іншу місцевість; гарантій та компенсацій працівникам, які звільняються із органів внутрішніх справ;

- на підставі виконання цих завдань виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення теоретичних основ та правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у сфері правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України.

Предметом дослідження є сучасний стан правового регулювання окремих видів гарантій і компенсацій, що надаються працівникам ОВС України.

Методи дослідження. У роботі використовуються як загальнонаукові методи пізнання об'єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об'єкта, який досліджується, так і окремі методи наукового пізнання. Зокрема, логічний метод використано під час дослідження аналітичних матеріалів, точок зору авторів з окремих питань, які є предметом дослідження (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод використано під час дослідження окремих видів гарантій і компенсацій, що надаються працівникам ОВС України (розділ 2). За допомогою системно-структурного методу було охарактеризовано особливості службово-трудова правовідносин за участю працівників ОВС та сучасний стан національного законодавства у сфері надання пільг та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ (підрозділи 1.1, 1.4). За допомогою статистичного методу і документального аналізу охарактеризовано особливості окремих видів гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України (підрозділи 2.1–2.4).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці із загальної теорії держави і права, розробки фахівців у галузі трудового права та права соціального забезпечення. Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють надання працівникам ОВС гарантій і компенсацій. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали з означених питань.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дисертація є першим комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем

правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- уточнено сутність та особливості службово-трудових правовідносини в ОВС, які визначено як двосторонні відносини щодо практичного виконання завдань і функцій, що покладені на органи внутрішніх справ за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою та виникають у зв'язку з укладенням трудового договору чи контракту між громадянином України та державним органом (установою) і стосуються встановлення, розвитку, зміни, припинення умов його праці та виступають формою закріплення їх суб'єктивних трудових прав і обов'язків;
- обґрунтовано, що службово-трудові відносини є комплексним правовим інститутом, який регулює організацію та діяльність всіх службовців, у тому числі і осіб рядового та начальницького складу ОВС, і складається з правових норм різних галузей права;
- подальший розвиток дістала характеристика сучасного соціального забезпечення осіб рядового та начальницького складу ОВС яке потребує суттєвого удосконалення, оскільки переважна більшість норм в цій сфері є декларативними, причиною чого є, в першу чергу, недофінансування ОВС, що продовжується з перших років незалежності України;
- з нових позицій визначено значення гарантій та компенсацій у службово-трудових відносинах, яке полягає у забезпеченні додаткового соціального захисту працівників ОВС, окрім тих, якими вони користуються на загальних підставах, у компенсуванні невисокої заробітної плати персоналу служб і підрозділів органів внутрішніх справ та особливостей проходження служби;
- уточнено поняття гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України, у зв'язку з чим запропоновано їх авторські визначення;
- обґрунтовано, що гарантії та компенсації можуть мати як нематеріальний (наприклад, збереження місця роботи, посади, надання іншої роботи), так і

матеріальний (збереження середнього заробітку на період навчальної відпустки, щорічної відпустки, службового відрядження) характер;

- вперше запропоновано прийняти комплексний нормативно-правовий акт, у якому було б закріплено повний перелік та порядок надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС, що унеможливить регіональну диспропорцію у цій сфері;

- подальший розвиток дістала характеристика сутності та особливостей надання компенсацій за витрати, які пов'язані із службово-трудовою діяльністю, пільг працівникам ОВС на комунальні послуги, у зв'язку з чим зроблено висновок, що вони не повинні ставитися у залежність від будь-яких умов, окрім однієї – перебування на службі в ОВС України, тому практичне існування гарантій щодо знижки на оплату комунальних послуг віднесено до складу елементів оплати праці працівників органів внутрішніх справ України;

- вперше зроблено висновок про те, що професійну підготовку працівників ОВС необхідно розглядати і як одне з їх трудових прав, і як обов'язок, що відповідатиме основним положенням Декларації про поліцію;

- удосконалено порядок надання гарантій і компенсацій працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням, у зв'язку з чим зроблено висновок про необхідність належного інформування працівників ОВС, які бажають суміщати службу з навчанням або вже роблять це, з питань захисту їх прав, свобод, обов'язків та законних інтересів, а також відповідних гарантій та компенсацій, на які вони можуть розраховувати;

- дістала подальшого розвитку характеристика гарантій та компенсацій працівникам ОВС, котрих направлено для проходження служби в іншу місцевість, які об'єднано у дві групи: загальні та спеціальні;

- уточнено сутність, види та особливості гарантій та компенсацій працівникам, які звільняються з органів внутрішніх справ;

- сформульовано ряд конкретних пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань, зокрема до: Кодексу законів про працю, законів України „Про пенсійне забезпечення осіб,

звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, „Про державну службу”, „Про міліцію”, підзаконних нормативних актів, зокрема постанов Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України” від 29 липня 1991р. №114 та „Про гарантії та компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість” від 2 березня 1998 р. № 255.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науковий, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки теоретико-правових питань правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України;
- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють гарантії та компенсації, які надаються працівникам ОВС України;
- у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити правове регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України;
- у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватись під час проведення занять із дисципліни „Трудове право” та спецкурсу „Соціальний захист працівників ОВС”.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: „Соціально-захисна діяльність держави в умовах ринкових відносин” (Чернігів, 2007), „Проблеми дотримання прав людини в діяльності ОВС України” (Харків, 2008) та „Захист трудових та пенсійних прав громадян України” (Харків, 2008).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у чотирьох наукових статтях в наукових журналах і збірниках наукових праць, а також у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, поділених на 8 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 193 сторінки. Список використаних джерел складається із 165 найменувань і займає 15 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 „Інститут гарантій та компенсацій у системі службово-трудових правовідносин в органах внутрішніх справ” присвячено характеристиці працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів службово-трудових правовідносин, з'ясуванню сутності та видів гарантій і компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ, визначенню ролі гарантій та компенсацій у системі службово-трудових відносин, аналізу стану національного законодавства у сфері надання пільг та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ.

В підрозділі 1.1 *„Працівники органів внутрішніх справ як суб'єкти службово-трудових правовідносин”* зазначається, що проблема особливостей службово-трудових правовідносин свого часу тією чи іншою мірою освітлювалася багатьма авторами, які зробили істотний внесок у її дослідження. Однак слід констатувати те, що й досі в науці та й іноді у чинному законодавстві немає чіткості з приводу того, якою галуззю права регулюються службово-трудові відносини.

Службово-трудові правовідносини в ОВС визначено як двосторонні відносини щодо практичного виконання завдань і функцій, які покладені на органи внутрішніх справ за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою, які виникають у зв'язку з укладенням трудового договору чи

контракту між громадянином України і державним органом (установою) і стосуються встановлення, розвитку, зміни і припинення умов його праці та виступають формою закріплення їх суб'єктивних трудових прав і обов'язків.

Зазначається, що працівників органів внутрішніх справ доцільно поділити на дві групи: 1) осіб рядового та начальницького складу, тобто тієї їх частини яким присвоєно спеціальні звання і яких іще прийнято називати атестованими; 2) інших працівників, які не мають спеціальних звань і як правило виконують допоміжні функції. На перших розповсюджують спеціальні нормативні акти, як то Закон України „Про міліцію”, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України та інші, які регулюють спеціальний порядок відбору, прийому та проходження їх служби. Трудова діяльність другої категорії працівників, а саме – не атестованих регулюється Кодексом законів про працю України. Однак слід зазначити і те, що так зване „спеціалізоване” регулювання службово-трудової діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України не повинно суперечити основним положенням КЗпП України.

У підрозділі наголошується, що службово-трудові відносини є комплексним правовим інститутом, який регулює організацію та діяльність всіх службовців, в тому числі і осіб рядового та начальницького складу ОВС, і складається з правових норм різних галузей права.

Зроблено висновок, що особи рядового та начальницького складу ОВС мають не лише загальний трудовий статус, але і спеціальний, які співвідносяться один з одним як загальний та особливий. Спеціальний правовий статус виникає на підставі й з урахуванням загального. Він не може існувати самостійно, оскільки має вторинний, похідний від загального статусу характер. Беручи до уваги одну із догм теорії права, відповідно до якої при наявності загальної і спеціальної норми, застосовується остання, зазначимо – праця осіб рядового та начальницького складу ОВС повинна регулюватися

нормами загального законодавства там і в тій мірі, де і наскільки конкретні правовідносини не врегульовані спеціальними нормативно-правовими актами.

Виокремлено особливості службово-трудової діяльності осіб рядового та начальницького складу ОВС як професії.

В підрозділі 1.2 „Сутність та види гарантій і компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ” підкреслюється, що служба в органах внутрішніх справ, передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє закріплення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Гарантії працівників ОВС визначено як передбачені нормативними актами засоби (способи), умови за допомогою яких забезпечується реалізація наданих їм прав та виконання покладених на них завдань і обов'язків під час службово-трудової діяльності, а також реалізації їх прав після її завершення. Зазначається, що гарантії, встановлені законодавством і, які забезпечують реалізацію наданих працівникам прав, можуть носити як нематеріальний (наприклад, збереження місця роботи, посади, надання іншої роботи), так і матеріальний (збереження середнього заробітку на період навчальної відпустки, щорічної відпустки, службового відрядження) характер.

Компенсації працівників ОВС визначено як виплати, що мають за мету компенсувати їм понесені матеріальні витрати у зв'язку з виконанням службово-трудових обов'язків.

В підрозділі 1.3 „Роль гарантій та компенсацій у системі службово-трудових правовідносин” зазначається, що роль гарантій та компенсацій у службово-трудових відносинах полягає у забезпеченні додаткового соціального

захисту працівників ОВС, окрім тих, якими вони користуються на загальних підставах. Важливе значення мають гарантії та компенсації які, передбачені спеціальним законодавством, оскільки вони застосовуються з урахуванням особливостей службово-трудових відносин. Важливість компенсацій важко переоцінити в умовах низького рівня грошового утримання працівників органів внутрішніх справ. Саме вони покликані компенсувати невисокі заробітки персоналу служб та підрозділів органів внутрішніх справ та особливості проходження служби в цьому правоохоронному органі держави.

У підрозділі зазначається, що значущість відокремлення компенсацій від суміжних економіко-правових явищ в теорії зумовлена потребами практики правозастосування і правотворчості. Основною причиною складності такого розмежування є такий стан законодавства про працю, що допускає ототожнення компенсацій і суміжних з ними явищ, а також відповідних понять. Цьому сприяє і прагнення в науці слідувати законодавству не тільки при його тлумаченні, але і при викладі суто теоретичних питань і розробці пропозицій із вдосконалення законодавства. Належне вирішення проблеми розмежування компенсацій і суміжних категорій можливе за умови визначення типових властивостей цього економіко-правового явища, виокремлення і аналізу норм, що регулюють відносини щодо нього.

В підрозділі 1.4 „Стан національного законодавства в сфері надання пільг та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ” вказується, що сьогодні отримання пільг працівниками органів внутрішніх справ поставлено в пряму залежність від наявності права на податкову соціальну пільгу. Однак, не можна погодитися з таким станом справ з таких причин: по-перше, надання пільг працівникам органів внутрішніх справ спрямовано на компенсацію особливостей проходження служби в цьому органі виконавчої влади, на забезпечення стабільності кадрового корпусу, запобігання розмиванню професійного ядра підрозділів та служб органів внутрішніх справ, а не на забезпечення в разі настання певних соціальних ризиків (старість, хвороба, інвалідність, втрата годувальника, народження дитини та інші), по-друге,

Законом України „Про міліцію” встановлені певні пільги, отримання яких залежить тільки від того чи є особа працівником міліції - державного озброєного органу виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, по-третє, ст. 22 Конституції України вказує, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. З огляду на це вважаємо незаконними вищезазначені положення Закону України „Про Державний бюджет України на 2006 рік”, більш того такі положення є шкідливими не тільки для правової системи держави, яка стала на демократичний шлях розвитку, а й для органів внутрішніх справ, які сьогодні відчують не комплект висококваліфікованих фахівців з огляду на мізерні зарплати та відсутність пільг, які раніше їх дещо компенсували.

Зазначається, що законодавство України встановлює досить різнопланові компенсаційні виплати. Ці виплати, як було продемонстровано у розділі, містяться в різних нормативних актах, що в свою чергу ускладнює пошук вказаних норм та їх застосування. Іншою негативною тенденцією є те, що окремі види компенсаційних виплат належним чином не забезпечуються. З огляду на це, сьогодні виникла нагальна необхідність в удосконаленні законодавства, яке регламентує надання компенсацій працівникам органів внутрішніх справ шляхом прийняття комплексного нормативно-правового акту в сфері проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, де і закріпити повний перелік та порядок надання компенсацій цій категорії працівників. До того ж в кошторисі витрат Міністерства внутрішніх справ України необхідно обов'язково передбачити кошти на фінансування компенсаційних виплат працівникам ОВС.

Розділ 2 „Правове регулювання порядку надання окремих видів гарантій і компенсацій працівникам ОВС України” присвячено характеристиці окремих видів гарантій та компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ, зокрема: гарантій та компенсацій витрат

працівників ОВС на комунальні послуги та інших витрат, пов'язаних із службово-трудовою діяльністю; гарантій і компенсацій працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням; гарантій та компенсацій працівникам ОВС, які направлені для проходження служби у іншу місцевість; гарантій та компенсацій працівникам, які звільняються із органів внутрішніх справ.

В підрозділі 2.1 *„Компенсації витрат працівників ОВС на комунальні послуги та інших витрат, пов'язаних із службово-трудовою діяльністю”* зазначається, що гарантії і компенсації витрат працівників ОВС на комунальні послуги та інших витрат, пов'язаних із службово-трудовою діяльністю є спеціальним видом соціального захисту громадян, які перебувають на службі в ОВС України, а також відповідною відзнакою з боку держави за виконання працівниками ОВС однієї з найважливіших функцій держави - правоохоронної, що виконується в особливому режимі.

Підкреслюється, що надання компенсацій за витрати, які пов'язані із службово-трудовою діяльністю, пільг працівникам ОВС на комунальні послуги не повинно ставитися у залежність від будь-яких умов, окрім однієї – перебування на службі в ОВС України. Тому практичне існування гарантій щодо знижки на оплату комунальних послуг можна віднести до складу елементів оплати праці працівників органів внутрішніх справ України.

Вказується, що гарантії і компенсації витрат працівників ОВС на комунальні послуги та інші витрати, пов'язані із службово-трудовою діяльністю, мають два аспекти існування, по-перше, нормативний – закріплення їх у законах та підзаконних нормативних актах, по-друге, практичний – реальне забезпечення та виконання вказаних у відповідних актах виплат в разі, коли настали підстави для їх реалізації. Саме поєднання цих двох аспектів робить інститут компенсаційних виплат дієвою гарантією прав та законних інтересів працівників органів внутрішніх справ при виконанні ними своїх службово-трудових обов'язків.

В підрозділі 2.2 *„Гарантії і компенсації працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням”* зазначається, що вони, по своїй суті, є грошовим

відшкодуванням або певними пільгами працівника ОВС України, надання яких обумовлено практичним діями по підвищенню свого освітнього рівня чи кваліфікації, в межах обумовлених спеціальністю або посадою, які виступають формою закріплення і забезпечення його суб'єктивних трудових прав, передбачених законодавством, а також як стимулюючий фактор ефективності діяльності окремого працівника ОВС, сприяють подальшому підвищенню якості діяльності МВС України в цілому.

Для введення в дію гарантій і компенсацій працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням, потрібна наявність певного юридичного складу (зміна умов праці, власне бажання працівника, відповідне адміністративне рішення). Його існування покладає на роботодавця (керівника відповідного підрозділу ОВС, який прийняв особу на службу) обов'язок створювати необхідні умови для поєднання роботи з навчанням (розробляти графік навчання, надавати приміщення, виділяти інструкторів, надавати особі час для навчання тощо) і організовувати навчання, як правило, за рахунок коштів відповідного підрозділу ОВС, що обов'язково повинно враховуватися при формуванні його бюджету на кожний рік.

Бажання працівника ОВС здійснювати перепідготовку, підвищення кваліфікації або отримати додаткову освіту чи освіту більшого рівня є його правом, яке на може бути обмежене з боку керівництва ОВС, а зобов'язує його застосувати до такого співробітника гарантії і компенсації, що передбачені, працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням. Його реалізація може мати дві форми: 1) за кошти державного бюджету, в цьому разі реалізація його права обмежена межами державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, що визначається за пропозиціями органів та підрозділів внутрішніх справ України на підставі плану рознарядки; 2) за власні кошти працівника ОВС, в цьому разі реалізація його права залежить від результатів конкурсу при вступі у навчальний заклад.

Гарантії, передбачені працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням, та забезпечують реалізацію наданих працівникам прав, можуть

носити як нематеріальний (наприклад, збереження місця роботи, посади, надання іншої роботи), так і матеріальний (збереження середнього заробітку на період навчальної відпустки, щорічної відпустки, службового відрядження) характер. Залежно від їх спрямування виділено такі їх групи: 1) організаційні, що створюють належні умови та забезпечують можливість для працівників суміщати працю та навчання; 2) матеріальні, що дозволяють провадити навчання без істотного погіршення матеріального забезпечення особи, що навчається (виплата або збереження заробітної плати у встановленому порядку, оплата проїзду до місця знаходження вищого навчального закладу); 3) пов'язані із наданням додаткового часу, що дозволяють використовувати додатковий час для проведення навчання (встановлення скороченого робочого тижня або скороченої тривалості щоденної роботи чи надання у певний час щорічних і додаткових відпусток, а також надання вільних від роботи днів); 4) гарантії, що забезпечують збереження права на працю та похідні від неї правові можливості під час суміщення роботи з навчанням (переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників, оплата праці при виконанні робіт різної кваліфікації, збереження місця роботи (посади), зарахування до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку часу навчання).

В підрозділі 2.3 „Гарантії та компенсації працівникам ОВС, які направлені для проходження служби у іншу місцевість” зазначається, що оскільки нормативними актами не визначено спеціального (особливого) порядку надання гарантій та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ, які направлені для проходження служби в іншу місцевість, на них поширюються норми, які містяться у загальнодержавних актах з цих питань, що були проаналізовані нами вище. Виняток, хіба що становить Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, яким передбачені й інші види гарантій, зокрема ті, які пов'язані із переміщення по службі в іншу місцевість осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу, які потребують за станом свого здоров'я чи здоров'я членів їх сімей зміни місця служби (проживання), та тих, які пов'язані із

поєднуванням чергових відпусток за два роки під час переведення по службі в іншу місцевість.

Гарантії та компенсації працівникам ОВС, які направлені для проходження служби у іншу місцевість об'єднано у дві групи: 1) загальні, тобто ті, які мають й інші працівники ОВС, які проходять службу у місцевості до якої було направлено працівника; 2) спеціальні, ті, які безпосередньо пов'язані із направлення працівника ОВС для проходження служби у іншу місцевість, тобто із його переїздом (відшкодування витрат на проїзд самого працівника і членів його сім'ї, витрат на перевезення майна працівника і членів його сім'ї, а також добові за час знаходження в дорозі та інші).

В підрозділі 2.4 „Гарантії та компенсації працівникам, які звільняються із органів внутрішніх справ”, аналіз загального та спеціального законодавства, яке регулює умови, підстави та порядок вивільнення працівників ОВС надав змогу виокремити такі *гарантії* під час його реалізації: 1) право в день звільнення отримати належно оформлену трудову книжку, копію наказу про звільнення і розрахунок у передбачені строки (у тому числі одноразову грошову допомогу при звільненні за віком (вислугою років), хворобі, скороченні штатів); 2) передбачення відповідальності за затримку розрахунку при звільненні; 3) надання працівникам ОВС, звільненим від роботи внаслідок обрання їх на виборні посади в державних органах надається після закінчення їх повноважень за виборною посадою попередньої роботи (посади), а при її відсутності – іншої рівноцінної роботи (посади) на тому самому або, за згодою працівника, на іншому підприємстві, в установі, організації; 4) передбачення звільнення з обов'язковим працевлаштуванням для деяких категорій працівників (вагітних жінок і жінок, які мають дітей); 5) право на пільги працівникам ОВС, звільненим зі служби за віком, хворобою або вислугою років відповідно до Закону України „Про міліцію”; 6) право на спеціалізоване пенсійне забезпечення; 7) право на отримання одноразової допомоги у розмірі від

трирічного до п'ятирічного грошового утримання (залежно від ступеня втрати працездатності) і отримання пенсії по інвалідності у разі каліцтва, заподіяного при виконанні службових обов'язків, а також інвалідності, що настала у період проходження служби або не пізніш як через 3 місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце у період проходження служби; 8) право оскарження звільнення до суду; 9) поновлення на попередній роботі (посаді) у разі незаконного звільнення або переведення на іншу роботу; 10) покладення матеріальної відповідальності на службову особу, винну в незаконному звільненні працівника ОВС; 11) право на медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування в медичних закладах, санаторіях і будинках відпочинку системи Міністерства внутрішніх справ; 12) надання чергової відпустки працівникам ОВС звільненим із органів внутрішніх справ за віком, через хворобу, обмежений стан здоров'я чи скорочення штатів, у році звільнення, за їх бажанням.

Щодо *компенсацій*, які можуть мати місце під час вивільнення працівників ОВС, то аналіз відповідного законодавства надав змогу виокремити лише два види таких виплат: 1) грошову компенсацію за всі не використані працівником ОВС дні щорічної відпустки, а також додаткової відпустки працівникам, які мають дітей; 2) компенсацію за моральну шкоду, що мала місце під час незаконного звільнення.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретичних засад та правового регулювання гарантій і компенсацій працівникам органів внутрішніх справ України. До основних з яких віднесено такі:

1. Службово-трудові правовідносини в ОВС визначено як двосторонні відносини щодо практичного виконання завдань і функцій, які покладені на органи внутрішніх справ за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою, які виникають у зв'язку з укладенням трудового договору чи контракту між громадянином України і державним органом (установою) і стосуються встановлення, розвитку, зміни і припинення умов його праці та виступають формою закріплення їх суб'єктивних трудових прав і обов'язків.
2. Обґрунтовано, що усіх працівників органів внутрішніх справ доцільно об'єднати у дві групи: 1) осіб рядового та начальницького складу, тобто тієї їх частини яким присвоєно спеціальні звання і яких іще прийнято називати атестованими (особовим складом, співробітниками); 2) інших працівників, які не мають спеціальних звань і як правило виконують допоміжні функції.
3. Роль гарантій та компенсацій у службово-трудових відносинах полягає у забезпеченні додаткового соціального захисту працівників ОВС, окрім тих, якими вони користуються на загальних підставах. Важливе значення мають гарантії та компенсації які, передбачені спеціальним законодавством, оскільки вони застосовуються з урахуванням особливостей службово-трудових відносин. Важливість гарантій та компенсацій важко переоцінити в умовах низького рівня грошового утримання працівників органів внутрішніх справ. Саме вони покликані компенсувати невисокі заробітки персоналу служб та підрозділів органів внутрішніх справ та особливості проходження служби в цьому правоохоронному органі держави.
4. Гарантії працівників ОВС визначено як передбачені нормативними актами засоби (способи), умови за допомогою яких забезпечується реалізація наданих їм прав та виконання покладених на них завдань і обов'язків під час службово-трудової діяльності, а також реалізації їх прав після її завершення.
5. Компенсації працівників ОВС визначено як виплати, що мають за мету компенсувати їм понесені матеріальні витрати у зв'язку з виконанням службово-трудових обов'язків.

6. Законодавство України встановлює досить різнопланові компенсаційні виплати. Ці виплати містяться в різних нормативних актах, що в свою чергу ускладнює пошук вказаних норм та їх застосування. Іншою негативною тенденцією є те, що окремі види компенсаційних виплат належним чином не забезпечуються. З огляду на це, сьогодні виникла нагальна необхідність в удосконаленні законодавства, яке регламентує надання компенсацій працівникам органів внутрішніх справ шляхом прийняття комплексного нормативно-правового акту в сфері проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, де і закріпити повний перелік та порядок надання компенсацій цій категорії працівників. До того ж в кошторисі витрат Міністерства внутрішніх справ України необхідно обов'язково передбачити кошти на фінансування компенсаційних виплат працівникам ОВС.

7. Обов'язкове забезпечення соціального захисту державою, якщо реалізація пільг у тому вигляді, як вони є зараз не можлива, може реалізовуватися через пряму адресну доплату кожному співробітнику органів внутрішніх справ в межах 50% від сплачених ним витрат, незалежно від того, чи зазначені працівники мають право на податкову соціальну пільгу, чи ні.

8. Гарантії та компенсації працівникам ОВС, які направлені для проходження служби у іншу місцевість об'єднано у дві групи: 1) загальні, тобто ті, які мають й інші працівники ОВС, які проходять службу у місцевості до якої було направлено працівника; 2) спеціальні, ті, які безпосередньо пов'язані із направлення працівника ОВС для проходження служби у іншу місцевість, тобто із його переїздом (відшкодування витрат на проїзд самого працівника і членів його сім'ї, витрат на перевезення майна працівника і членів його сім'ї, а також добові за час знаходження в дорозі та інші).

9. У дисертації запропоновано зміни і доповнення до нормативно-правових актів з досліджуваних питань, а саме: 1) назву статті 120 КЗпП викласти у такій редакції „Гарантійні виплати і компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість”; 2) частину другу ст. 120 КЗпП доцільно викласти у такій редакції:

„При переведенні працівників на іншу роботу, якщо це пов’язано з переїздом до іншої місцевості, вони мають право на отримання компенсацій (добових, відшкодування витрат по проїзду і членів їх сім’ї, відшкодування витрат з перевезення майна і членів їх сім’ї) і гарантійних виплат (одноразової допомоги і збереження заробітної плати за час знаходження в дорозі і дні збору в дорогу і влаштування на новому місці проживання, але не більш шести днів)”; 3) доповнити ст. 23 Закону України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” зазначенням і на пункт „б” ст. 12 і 13 зазначеного Закону; 4) розділ VI „Припинення державної служби” Закону України „Про державну службу” доповнити статтею під назвою „Гарантії припинення державної служби”, в якій чітко зазначити спеціальні матеріальні й процесуальні гарантії припинення службово-трудових відносин даної категорії працівників. Спеціальні ж гарантії повинні розвивати загальні гарантії, що містяться в законодавстві України про працю; 5) передбачити у Законі України „Про міліцію” окрему статтю за назвою „Припинення служби в міліції”, в якій визначити найбільш важливі питання припинення службово-трудових відносин й відповідних гарантій, які забезпечують права та обов’язки сторін контракту (трудового договору). В цій статті слід також зазначити, що більш детально дані питання регулюються нормами Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Протченко С.М. Гарантії і компенсації, що надаються працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням // Форум права. – 2006. – №3. – С.111-117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06psmoin.pdf>.

2. Протченко С.М. Сутність та види гарантій, які передбачені для працівників органів внутрішніх справ // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – №36. – С.407–415.

3. Протченко С.М. Обґрунтування можливості та доцільності запровадження контрактної форми укладення трудового договору із співробітниками окремих підрозділів ОВС // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – №2. – С. 214 – 218.

4. Протченко С.М. Сутність та види гарантій, які передбачені для працівників органів внутрішніх справ // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – №42. – С.344–351.

5. Протченко С.М. Гарантії та компенсації щодо працівників органів внутрішніх справ, які звільняються // Соціально-захисна діяльність держави в умовах ринкових відносин. Матеріали науково-практичної конференції. м. Чернігів, 31 травня – 2 червня 2007 р. – Чернігів. – 2007. – С.331 – 334.

АНОТАЦІЇ

Протченко С.М. Правове регулювання надання гарантій і компенсацій працівникам ОВС України. - *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 - трудове право; право соціального забезпечення. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2008.

В роботі аналізується службова діяльність працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів службово-трудова правовідносин, з'ясовується сутність та особливості гарантій і компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ, визначається роль гарантій та компенсацій у системі службово-трудова відносин, характеризується сучасний стан національного законодавства у сфері надання пільг та компенсацій працівникам органів внутрішніх справ. Розглядаються окремі види гарантій та компенсацій, які надаються працівникам органів внутрішніх справ, зокрема: гарантії та компенсації витрат працівників ОВС на комунальні послуги та інших витрат, пов'язаних із службово-трудова діяльністю; гарантії і компенсації працівникам, які суміщають службу в ОВС із навчанням; гарантії та компенсації

працівникам ОВС, які направлені для проходження служби у іншу місцевість; гарантії та компенсації працівникам, які звільняються із органів внутрішніх справ. Надаються конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення теоретичних основ та правового регулювання гарантій і компенсацій, які надаються працівникам ОВС України.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, працівники ОВС, соціальний захист, гарантії, компенсації, пільги, правове регулювання, службово-трудова правовідносина.

Протченко С.М. Правовое регулирование предоставления гарантий и компенсаций работникам ОВД Украины. - *Рукопись*.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения. – Харьковський національний університет внутрішніх дел, Україна, Харків, 2008.

В работе исследуются теоретические и практические проблемы правового регулирования гарантий и компенсаций, которые предоставляются работникам ОВД Украины. Продолжено исследования проблемных вопросов и особенностей служебно-трудовых правоотношения в ОВД, которые определены как двусторонние отношения относительно практического выполнения задач и функций, которые возложены на органы внутренних дел за обусловленной специальностью, квалификацией или должностью и возникают в связи с заключением трудового договора или контракта между гражданином Украины и государственным органом (учреждением) и касаются установления, развития, изменения и прекращения условий его работы и выступают формой закрепления их субъективных трудовых прав и обязанностей. Выяснено, что служебно-трудовые отношения являются комплексным правовым институтом, который регулирует организацию и деятельность всех служащих, в том числе и лиц рядового и начальствующего состава ОВД, и состоит из правовых норм разных областей права. Дальнейшее развитие получил анализ современного состояния

социального обеспечения лиц рядового и начальствующего состава ОВД. В новом аспекте рассмотрено значение гарантий и компенсаций в служебно-трудовых отношениях, которое состоит в обеспечении дополнительной социальной защиты работников ОВД, кроме тех, которыми они пользуются на общих основаниях, в компенсировании невысокой заработной платы персонала служб и подразделений органов внутренних дел и особенностей прохождения ими службы. Уточнено понятия гарантий и компенсаций, которые предоставляются работникам ОВД Украины, в связи, с чем предложены их авторские определения. Обосновано, что гарантии и компенсации могут иметь как нематериальный (например, сохранение места работы, должности, предоставления другой работы), так и материальный (сохранение среднего заработка на период учебного отпуска, ежегодного отпуска, служебной командировки) характер.

Впервые предложено принять комплексный нормативно-правовой акт в котором были бы закреплены полный перечень и порядок предоставления гарантий и компенсаций работникам ОВД, что ограничит региональную диспропорцию в этой сфере. Дальнейшее развитие получил анализ предоставления компенсаций за затраты, которые связаны со служебно-трудовой деятельностью, льгот работникам ОВД на коммунальные услуги, в связи с чем сделан вывод, что они не должны зависеть от любых условий, кроме одной – пребывание на службе в ОВД Украины, поэтому практическое существование гарантий относительно скидки на оплату коммунальных услуг отнесено в состав элементов оплаты работы сотрудников органов внутренних дел Украины. Впервые сделан вывод о том, что профессиональную подготовку работников ОВД необходимо рассматривать как одно из их многочисленных трудовых прав, так и обязанность, что будет отвечать основным положениям Декларации о полиции. Продолжено исследования проблемных вопросов предоставления гарантий и компенсаций тем работникам, которые совмещают службу в ОВД с обучением, в связи, с чем сделан вывод о необходимости надлежащего информирования работников ОВД, которые желают совмещать

службу с обучением или уже делают это, по вопросам защиты их прав, свобод, обязанностей и законных интересов, а также соответствующих гарантий и компенсаций, на которые они могут рассчитывать. Получил дальнейшее развитие анализ гарантий и компенсаций работников ОВД, которые направлены для прохождения службы в другую местность. Выделены и проанализированы конкретные виды гарантий и компенсаций работников, которые освобождаются из органов внутренних дел.

Сформулирован ряд конкретных предложений относительно внесения изменений и дополнений к нормативно-правовым актам по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: органы внутренних дел, работники ОВД, социальная защита, гарантии, компенсации, льготы, правовое регулирование, служебно-трудовые правоотношения.

Protchenko S.M. Legal regulation of assurances and compensations concession to the workers of organs of internal affairs of Ukraine.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.05 – labor law; social guarantee law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2008.

The work analyses service activities of the workers of organs of internal affairs as the subjects of service-labor legal relations, examines the notion and peculiarities of assurances and compensations which are granted to the workers of organs of internal affairs, identifies the role of assurances and compensations in the system of service-labor legal relations, characterizes contemporary state of national legislature that regulates benefits and compensations concession to the workers of organs of internal affairs. It examines certain types of assurances and compensations which are granted to the workers of organs of internal affairs, for instance: assurances and compensations to the workers of organs of internal affairs for the usage public utility services and for other expenses connected with their service-labor activities; assurances and compensations to the workers of organs of internal affairs who hold down service and

studying; assurances and compensations to the workers of organs of internal affairs who are assigned to service in another location; assurances and compensations to the workers of organs of internal affairs who resign from organs of internal affairs. The work provides specific propositions and recommendations on improvement of theoretical grounds and legal regulation of assurances and compensations concession to the workers of organs of internal affairs of Ukraine.

Key words: organs of internal affairs, the workers of organs of internal affairs, social guarantees, assurances, compensations, benefits, legal regulation, service-labor legal relations.