

УДК 349.2

О. Ю. Кісіль
здобувач*кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЯКИМ ВИЗНАЧАЮТЬСЯ ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Постановка проблеми. Ефективність функціонування відповідної сфери суспільних відносин напряму залежить від того, наскільки повно й якісно здійснено їх нормативно-правову регламентацію. Як цілком слушно відмічає авторський колектив підручника «Адміністративна діяльність органів поліції України», в умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Це, підкреслюють вчені, зумовлено тим, що головною ознакою моделі держави, що характеризується як права, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин [1, с.104]. Не є в цьому випадку виключенням і здійснення соціального забезпечення поліцейських, що відбувається на основі значної кількості законодавчих актів, положення яких встановлюють правові засади такої діяльності. При цьому, з огляду на специфіку правового статусу поліцейських, законодавство України, яким визначаються правові засади їх соціального забезпечення, може бути розподілене на загальне та спеціальне.

Стан дослідження. Варто відмітити, що проблема соціального забезпечення поліцейських не є новою. Зокрема їй приділяли увагу: Б.Д. Мартиненко, В.В. Новак, М.М. Клемпарський, М.О. Дей, О.Ю. Сердюк, О.С. Гальченко, І. С. Ярошенко, С.О. Устинов, В. С. Тарасенко, В. А. Рудик, В. В. Ковальська, В. А. Петухов, М. В. Чічкань, Ж. А. Дробот та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, в окресленій сфері залишається чимала кількість проблем теоретичного та практичного характеру.

Саме тому метою статті є: встановити напрямки вдосконалення загального та спеціального законодавства України, яким визначаються правові засади соціального забезпечення поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Існування загального та спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, обумовлено специфікою правового регулювання даної сфери суспільних відносин, зокрема застосування під час такої діяльності принципу єдності та диференціації правового регулювання нормами трудового права. У даному випадку єдність правового регулювання буде за-

безпечуватися за допомогою дії норм загального законодавства, тоді як його диференціація буде знаходити свій прояв під час реалізації норм законодавства спеціального.

Так, говорячи про загальне законодавство, яке визначає правові засади соціального захисту поліцейських, в першу чергу слід назвати Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року (далі КЗпП України), положення якого регулюють трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва та піднесенню на цій основі матеріального й культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни та поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини [2]. Про загальний характер вказаного нормативно-правового свідчить аналіз ст. ст. 3, 4, в яких вказано, що законодавство про працю складається з КЗпП України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього. При цьому законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами [2].

Вищевказаний нормативно-правовий акт є не тільки актом загального законодавства по відношенню до визначення засад соціального забезпечення поліцейських, а й для працівників будь-якої галузі. При цьому не можна не відмітити те, що він є найстарішим серед кодифікованих нормативно-правових актів, прийнятий ще за радянських часів. За час його існування його положення зазнавали десятки редагувань і на сьогодні він може бути визнаний морально застарілим. Будучи основним нормативно-правовим актом трудового законодавства, КЗпП України доволі поверхнево регламентує питання соціального забезпечення працівників, а якщо бути точнішим – взагалі не оперує даним терміном. Лише Глава XVII КЗпП України присвячена питанням загальнооб'язкового державного соціального страхування та пенсійного забезпечення, зокрема має однойменну назву. Аналіз даної Глави КЗпП

України свідчить, що вона складається лише з чотирьох норм (ст. ст. 253-256) і останні зміни зазнавала ще в 2003 році, тобто більш ніж п'ятнадцять років тому! Більш того, окремі норми КЗпП України мають ще «радянську» редакцію, що звичайно не може співпадати з сучасним станом нормативно-правової регламентації відповідних суспільних відносин. Так, наприклад ст. 112 КЗпП України викладена в редакції указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою» від 27 травня 1988 року № 5938-ХІ, який і досі залишається чинним.

Взагалі на сьогодні залишаються чинними доволі значна кількість нормативно-правових актів, прийнятих ще за радянських часів, положення яких визначають правові засади реалізації прав працівників, у тому числі з питань їх соціального забезпечення. При цьому, вважаємо, що одним з приголомшливих аспектів правової регламентації соціального забезпечення поліцейських є такий, що визначає правові засади реалізації такого його напрямку як їх житлове забезпечення. Так, відповідно до ст. 96 (житлове забезпечення поліцейських) Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські забезпечуються житлом на підставах і в порядку, визначених житловим законодавством. Основу житлового законодавства складає Житловий кодекс Української РСР прийнятий 30 червня 1983 року. І хоча останні зміни до даного нормативно-правового акта вносилися 16 грудня 2020 року, він і досі має зазначену назву і містить доволі спірні положення, які з урахуванням сучасних тенденцій до декомунізації українського суспільства виглядають доволі дивно. У даному випадку мова йде про Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року, який було прийнято задля засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні, визначення правових основ заборони пропаганди їх символіки та встановлення порядку ліквідації символів комуністичного тоталітарного режиму [3]. Разом із тим, як зазначено в преамбулі Житлового кодексу Української РСР: «В результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції в нашій країні було створено необхідні передумови для розв'язання однієї з найважливіших соціальних проблем – задоволення потреби трудящих у житлі. Втілюючи в життя ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства і здійснюючи курс на підвищення матеріального та культурного рівня життя народу, Радянська держава послідовно реалізує розроблену Комуністичною партією програму житлового

будівництва» [4]. Підкреслимо, що дані положення є чинними і не зазнавали змін з початку прийняття даного кодифікованого акта.

Наведене положення справ обумовлено рядом законодавчих приписів. Так, у зв'язку із постановою Верховної Ради України «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року та прийняттям Акта незалежності України було винесено постанову Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ. Як було вказано у вищенаведеному нормативно-правовому акті, до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України. Також мову слід вести про Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року, в якому встановлено, що закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Україна є правонаступником прав та обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України й інтересам республіки.

Можна стверджувати про те, що одним з основних напрямків вдосконалення загального законодавства України, яким визначають правові засади соціального забезпечення поліцейських є прийняття нових нормативно-правових актів замість діючих на сьогодні актів радянського законодавства. При цьому слід відмітити спроби реалізації даного напрямку вдосконалення системи національного законодавства. Так, свого часу Кабінетом Міністрів України було ініційовано розгляд Верховною Радою України проекту Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, актів органів державної влади і управління Української РСР та Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» та такими, що не застосовуються на території України, актів органів державної влади і управління Союзу РСР» від 22 травня 2017 року № 6480. Відповідно до приписів зазначеного законопроекту передбачалась втрата чинності: актами органів державної влади й управління Української РСР, ухваленими та введеними в дію до 24 серпня 1991 року, крім Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, актів, що стосуються адміністративно-територіального устрою України та державного кордону України, актів, якими надано згоду на обов'язковість

міжнародних договорів, укладених Українською РСР, та актів, прийнятих з метою забезпечення виконання таких міжнародних договорів [5].

У цілому погоджуючись з авторами вищенаведеного законопроекту, слід підтримати позиції тих учених-правознавців, на думку яких такі кроки не можуть бути реалізовані в стислі строки. Зокрема, на такому положенні справ наголошує С. М. Бортник, вказуючи при цьому, що лише одне визнання нечинними актів радянського законодавства є недостатнім кроком, оскільки внаслідок цього великий масив суспільних відносин буде не врегульовано належним чином. А тому спочатку необхідно прийняти відповідні нормативно-правові акти, а вже потім скасовувати ті, що були прийняті за часів радянської влади [6, с. 207]. Від себе зазначимо, що скоріш за все мова повинна йти про одночасне прийняття нового законодавства із скасуванням дії застарілого, що позитивно вплине й на вдосконалення загального законодавства України, що визначає правові засади соціального захисту поліцейських.

Вказані кроки з вдосконалення загального законодавства повинні бути реалізовані з одночасним переглядом спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських. Як зауважує О. К. Вишняков, з теоретичної точки зору, під спеціальним законодавством розуміються не тільки цілісні нормативні акти, але і сукупність окремих правових норм з того чи іншого питання. Диференціація правових норм може здійснюватися за різними спеціалізуючими ознаками: об'єкту регулювання (певним відношенням), суб'єкту (носію прав і обов'язків) та різними іншими ознаками, зокрема, за яким-небудь певним предметом (вид майна, комплекс дій тощо) [7, с. 367]. При цьому авторський колектив навчального посібнику «Новітнє вчення про тлумачення правових актів» зауважує, що термін «спеціальний закон» у судовій практиці та науці є загальноживим. Переважно цим терміном позначають правові норми (спеціальні), проте є і сенс у використанні терміну «спеціальний закон» як нормативно-правовий акт. Використання цього терміну виправдовується тоді, коли певний закон є спеціальним де-факто (оскільки його норми поширюються на певне вузьке коло суспільних відносин, що не виходить за межі сфери дії іншого закону, який при цьому є загальним) [8, с. 183]. Із чого слідує, що під спеціальним законодавством України, яке визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, а також їх окремих положень, які встановлюють відповідні аспекти реалізації механізму соціального забезпечення саме поліцейських.

Однією з основних недоліків спеціального законодавства, що визначає правові засади соціального захисту поліцейських є, в першу чергу, його неповнота. Яскравим прикладом такого положення справ є приписи ст. 91 Закону України «Про Національну поліцію», які встановлюють правові засади службового часу та часу відпочинку поліцейських [9]. Аналіз вказаних законодавчих приписів свідчить про те, що в них відсутня вказівка на одну з провідних гарантій соціального забезпечення поліцейських – визначення тривалості їх робочого часу. Лише в п. 2 ст. 91 вищенаведеного нормативно-правового визначено, що розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня, який затверджує керівник відповідного органу (закладу, установи) поліції [9]. На практиці такий розподіл дійсно визначається на розсуд керівника відповідного структурного підрозділу, що знаходить свій прояв в самоуправстві, зокрема визначенні початку й завершення робочого дня в довільний, залежний тільки від волі окремого керівника спосіб.

Таке ж положення справ прослідковується й по відношенню до регламентації часу відпочинку поліцейських. Зокрема, як слідує з аналізу ч. 5 ст. 91 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається протягом двох наступних місяців [9]. Однак на практиці доволі часто виникають ситуації, коли поліцейський, з огляду на доволі завантажений робочий графік, не може взяти вихідний день протягом двох місяців, оскільки дане питання повинно бути ініційовано ним безпосередньо. При цьому, що саме робити в такому випадку законодавець не вказує й на практиці такі порушення його трудових прав залишаються без компенсації. На нашу думку, в такому разі повинні застосовуватися механізми грошових компенсацій поліцейському. Проте на їх застосування є пряма заборона [10].

Отже, одним з основних недоліків правової регламентації соціального забезпечення поліцейських положеннями спеціального законодавства України є недостатнє висвітлення в них засад службового часу та часу відпочинку поліцейських. Окрім цього, порівняння норм загального та спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, свідчить про те, що їх положення подекуди не уніфіковані, зокрема мають прямі суперечки. При цьому, як зауважує Л. А. Луць, уніфікація законодавства – це процес зближення законодавства шляхом встановлення чи введення в національні правові системи однакових (уподібнених) норм права (нормативно-правових припи-

сів) [11, с. 373]. Прикладом конфлікту приписів загального й спеціального законодавства, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, можуть слугувати особливості нормативної регламентації такого його напрямку як грошове забезпечення.

Розглядаючи особливості правової регламентації реалізації окремих напрямків соціального забезпечення поліцейських, в усіх без виключення випадках нами було підкреслено наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, положення яких визначають особливості реалізації відповідного напрямку. Наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, положення яких регламентують відповідну сферу суспільних відносин, вважаємо вкрай негативно впливає на стабільність її функціонування, а також зрозумілості правил поведінки, які діють у їх межах та адресовані їх суб'єктами. Більш того, в цьому випадку слід підтримати позицію, відповідно до якої концепція правової держави виходить з того, що пріоритет права з неминучістю повинен виступати як безумовний пріоритет (верховенство) закону в усій системі правових актів. Ось чому підзаконні акти в принципі повинні втратити характер нормативного регулятора, оскільки їх пряме призначення – забезпечувати правозастосовну діяльність [12, с. 190].

Зменшити масив підзаконних нормативно-правових актів, положення яких визначають правові засади соціального забезпечення поліцейських, а також врегулювати наявні в них суперечки із положеннями актів більшої юридичної сили, вирішити ряд інших проблемних питань, що мають місце у зв'язку з нормативною регламентацією даної сфери суспільних відносин, здається можливим шляхом систематизації масиву даного законодавства. Науковці відмічають, що систематизація законодавства – це своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості [13, с. 123]. При цьому систематизація законодавства – це діяльність із приведення нормативно-правових актів до єдиної, впорядкованої, внутрішньо узгодженої системи [14, с. 4]. Кожен з наведених способів систематизації законодавства має як ряд недоліків, так і переваг, внаслідок чого визначення особливостей застосування кожного з них в аспекті вдосконалення спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, вимагало б від нас проведення не одного наукового дослідження. З урахуванням чого лише відмітимо, що на початку систематизації спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, необхідно зробити його консолідацію.

Висновок. Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що як загальне, так і спеціаль-

не законодавство України, що визначає правові засади соціального захисту поліцейських, має ряд недоліків. Так, загальне законодавство, що є правовою основою соціального забезпечення не тільки поліцейських, а й в цілому працівників відповідних підприємств, установ, організацій, є вкрай застарілим, внаслідок чого потребує свого перегляду. З огляду на те, що фактично таке законодавство є правовою основою для прийняття всіх інших нормативно-правових актів, у тому числі тих, що в своїй сукупності утворюють законодавство спеціальне, яке закріплює правові засади соціального захисту саме поліцейських, реалізація вказаного напрямку його вдосконалення є першочерговим завданням. Після реалізації даного напрямку мова може йти вже про здійснення уніфікації законодавчих положень, а також систематизації спеціального законодавства України, що визначає правові засади соціального забезпечення поліцейських, за допомогою такого способу як його консолідація.

Література

1. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ. Харків ; ХНУВС, 2017. 432 с.
2. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
3. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: закон України від 09.04.2015 № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 219.
4. Житловий кодекс Української РСР: закон України від 30.06.1983 № 5464-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1983. № 28. Ст. 573.
5. Про визнання такими, що втратили чинність, актів органів державної влади і управління Української РСР та Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року N 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» та такими, що не застосовуються на території України, актів органів державної влади і управління Союзу РСР : проект закону України від 22.05.2017. № 6480 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61841&pf35401=424281>.
6. Бортник С. М. Проблеми правового регулювання трудових прав поліцейських : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.05. Харків, 2018. 389 с.
7. Вишняков О. К. Апроксимація правового забезпечення цивільних майнових відносин в Україні до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.03. Одеса, 2008. 459 с.
8. Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін.; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. Х. : Право, 2013. 752 с.

9. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379

10. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.04.2016 № 260. *Офіційний вісник України*. 2016. № 39. Ст. 1497

11. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.01. Львів, 2004. 448 с.

12. Чепурнова Н. М., Серегин А. В. Теория государства и права: учеб. пособ. Москва: ЕАОИ, 2007. 465 с.

13. Прилипка С. М. Предмет права соціального забезпечення : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.05. Харків, 2007. 382 с.

14. Москаленко О. Перспективи кодифікації соціального законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2014. № 7 (223). С. 3-7.

Анотація

Кісіль О. Ю. Напрямки вдосконалення загального та спеціального законодавства України, яким визначаються правові засади соціального забезпечення поліцейських. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та ряду чинних нормативно-правових актів, запропоновано авторське бачення щодо напрямків вдосконалення загального та спеціального законодавства України, яким визначаються правові засади соціального забезпечення поліцейських. Обґрунтовано, що одним із ключових напрямків вдосконалення чинного трудового законодавства, є здійснення його систематизації.

Ключові слова: загальне законодавство, спеціальне законодавство, трудове законодавство, соціальне забезпечення поліцейських, Національна поліція.

Аннотация

Кисиль Е. Ю. Направления совершенствования общего и специального законодательства Украины, которым определяются правовые основы социального обеспечения полицейских. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и ряда действующих нормативно-правовых актов, предложено авторское видение направлений совершенствования общего и специального законодательства Украины, которым определяются правовые основы социального обеспечения полицейских. Обосновано, что одним из ключевых направлений совершенствования действующего трудового законодательства является осуществление его систематизации.

Ключевые слова: общее законодательство, специальное законодательство, трудовое законодательство, социальное обеспечение полицейских, Национальная полиция.

Summary

Kisil O. Yu. Directions for improving the general and special legislation of Ukraine, which determine the legal basis for social security of police officers. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and a number of current regulations, offers an author's vision on how to improve the general and special legislation of Ukraine, which determines the legal basis of social security of police officers. It is substantiated that one of the key directions of improvement of the current labor legislation is the implementation of its systematization.

Key words: general legislation, special legislation, labor legislation, social security of police officers, National Police.