

УДК 35.85-057.36

О.М. МУЗИЧУК, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: державно-службова діяльність, працівники, органи внутрішніх справ

Проблематика державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ завжди перебувала у полі зору науковців. До неї частково зверталися такі вчені як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, М.І. Іншин, Р.А. Калюжний, Я.Ю. Кондратьєв, О.Я. Лапка, К.Ю. Мельник, В.М. Плішкін та ін. Однак, спеціальні дослідження із вище зазначених питань не проводились, що у свою чергу підкреслює актуальність досліджуваної проблематики. Метою цієї статті є удосконалення теоретичних засад та правового регулювання державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ. Відповідно до цього у статті планується вирішити такі завдання: проаналізувати особливості правового положення органів внутрішніх справ (далі - ОВС); охарактеризувати правовідносини пов'язані із проходженням державної служби; розглянути особливості осіб рядового та начальницького складу ОВС як суб'єктів державно-службових правовідносин; визначити особливості державно-службової діяльності працівників ОВС. Наукова новизна статті виражається новим аспектом визначення особливості правового положення органів внутрішніх справ, осіб рядового та начальницького складу ОВС як суб'єктів державно-службових відносин, державно-службової діяльності працівників ОВС; запропонованими змінами та доповненнями до чинних нормативно-правових актів із досліджуваних питань.

Особливість правового становища органів державної виконавчої влади, до яких належать і ОВС, і які у зв'язку з цим виконують державні функції та завдання, обумовлює й особливий характер державно-службових правовідносин громадян, що в них проходять службу. Це повною мірою стосується і працівників органів внутрішніх справ, на яких покладено виконання таких завдань як захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, боротьба із правопорушеннями, забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, що вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, забезпечення безпеки дорожнього руху, захист власності від злочинних посягань, участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [1, 2].

На жаль й досі не прийнято Закон України "Про органи внутрішніх справ", проект якого вже не один рік знаходиться у Верховній Раді України, що породжує різного роду правові колізії. Так, наприклад, вище приведені завдання визначені в ст.2 Закону України "Про міліцію" як завдання міліції [1], яка, згідно із Законом України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" [3] є лише одним із структурних підрозділів ОВС. У Положенні про Міністерство внутрішніх справ України визначені завдання МВС України як центрального органу виконавчої влади [2]. Звідси, з одного боку, органи внутрішніх справ існують де-факто та де-юре, так як про них згадується в значній кількості законодавчих та підзаконних актів, з іншого – їх правовий статус й досі є чітко невизначеним. На практиці, за основу для характеристики правового статусу ОВС береться Закон України "Про міліцію", що, на нашу думку, є необґрунто-

ваним, так як міліція є лише одним, хоча і найбільшим за всіма показниками (об'ємом виконуваних завдань, кількістю працівників, служб та підрозділів, матеріально-технічним оснащенням тощо) структурним підрозділом органів внутрішніх справ. Крім міліції, структуру ОВС складають: з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

В одному із проектів Закону України "Про органи внутрішніх справ України" до структури ОВС пропонується включити підрозділи Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки [4, с.5]. На нашу думку, передання зазначених підрозділів до структури ОВС є недоцільним з таких міркувань: по-перше, це суперечить основним Положенням Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх в якій йдеться про звільнення ОВС від деяких невластивих функцій; по-друге, діяльність підрозділів Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки пройшла перевірку часом та показала позитивні результати, з одного боку, з другого – ці підрозділи мають відповідні практичні напрацювання з підготовки персоналу, спеціалізовані учбові заклади із матеріально-технічною базою тощо; по-третє, після об'єднання цих підрозділів під одним "дахом" виникне питання про їх фінансування та матеріально-технічне забезпечення, яке навіть сьогодні в ОВС складає лише 29,5 % від потреби [5, с.2].

Проаналізувавши особливості правового становища органів внутрішніх справ, які є єдиною системою озброєних правоохоронних органів, що входять до складу Міністерства внутрішніх справ України, перейдемо до безпосереднього розгляду особливостей працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів державно-службових правовідносин. Відразу ж необхідно зазначити, що поряд з терміном "працівники" в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність ОВС використовуються і такі категорії як

"кадри", "особовий склад", "персонал", "службовці", "співробітники", "штат" та ін. Не вдаючись до семантичного аналізу цих категорій зазначимо, що такі з них як "кадри", "персонал", "працівники", "штат" є синонімами, так як характеризують усіх працюючих в органах внутрішніх справ незалежно від посади, спеціального звання, виконуваних функцій тощо. Що стосується таких термінів як "особовий склад", "співробітники", "службовці", то вони характеризують окрему категорію працюючих в ОВС, а саме – їх рядовий та начальницький склад, тобто тих осіб, яким присвоєно спеціальні звання.

Слід зазначити, що й досі в науці та й іноді у чинному законодавстві немає чіткості з приводу того, якою галуззю права регулюються правовідносини, пов'язані із проходженням державної служби. Так, в теорії адміністративного права загальноживаним є термін "державно-службові відносини", які, на думку адміністративістів поділяються на дві основні групи:

1) відносини, які виникають в процесі організації державної служби, а саме - у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів, встановленням статусу службовців, заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Зазначається, що такі відносини мають адміністративно-правовий характер;

2) відносини, які складаються в процесі діяльності робітника всередині державного органу під час організації робочого часу та часу відпочинку тощо. Відповідно цю групу відносин відносять до галузі трудового права [6-8].

Так, наприклад, Ю.П. Битяк зазначає, "норми адміністративного права регулюють державно-службові відносини, а саме: умови вступу на державну службу, порядок її проходження, правила користування документами, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу" [7, с.28].

У наукових працях вчених з фаху трудового права спостерігаються дві основні тенденції. Перша – розширення сфери дії зако-

нодавства про працю на службові відносини [9, 10], друга – її звуження [11-12].

На нашу думку, державно-службові 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. Так, норми трудового права регулюють такі аспекти трудової діяльності працівників ОВС як: робочий час та час відпочинку; оплата праці; охорона праці; питання матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин; порядок розгляду трудових спорів. Нормами адміністративного права регулюють: процедуру складання службово-кваліфікаційних характеристик; процедуру атестування; призначення і позбавлення спеціальних звань; переміщення по службі за ініціативою керівника (начальника); конкурсне провадження, застосування дисциплінарних стягнень; здійснення контролю та нагляду за дисципліною та законністю в органах внутрішніх справ; відносини, пов'язані із організацією професійного навчання працівників ОВС. Беручи до уваги вище приведене, вважаємо доцільним правовідносини, які пов'язані з проходженням служби особами рядового та начальницького складу ОВС назвати “державно-службовими”, під якими пропонуємо розуміти урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються під час проходження державної служби.

Слід зазначити, що у науковій літературі відсутня одностайність вчених щодо визнання чи невизнання атестованих працівників органів внутрішніх справ державними службовцями. Це, як на нас, пояснюється, у першу чергу, тим, що означене питання не дістало однозначного вирішення на законодавчому рівні. Але, незважаючи на те, що Закон України “Про державну службу” безпосередньо не відносить службу в органах внутрішніх справ до державної служби, проте аналіз деяких положень цього Закону та інших законодавчих актів дозволяє зробити висно-

вок щодо належності осіб рядового та начальницького складу ОВС до категорії державних службовців. Так, в ст.9 Закону України “Про державну службу” зазначено, що регулювання правового становища державних службовців, що “працюють в апараті... органів внутрішніх справ...”, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України” [13]. Як видно, норма цієї статті Закону відсилає нас до інших законодавчих актів так як зазначає, що “регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів внутрішніх справ, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами”. Аналіз законодавчих актів України надав змогу зробити висновок про те, що вони не тільки “не передбачають інше”, про що зазначено у Законі України “Про державну службу”, але і прямо вказують на те, що працівники органів внутрішніх справ є державними службовцями. Так, в ст.16 Закону України “Про міліцію” зазначено, що “особовий склад міліції складається з працівників, що проходять *державну службу* (виділено автором) в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції” [1]. Таким чином, законодавець відносить до державних службовців так званий “особовий склад”, тобто тих працівників, яким присвоєно спеціальні звання. Про належність осіб рядового та начальницького складу до державних службовців зазначено в Законі України “Про боротьбу з корупцією” [14], Концепції адміністративної реформи в Україні [15], Концепції розвитку законодавства про державну службу [16] та в цілому ряді наукових праць [6-8, 17].

До *особливостей* осіб рядового та начальницького складу ОВС як суб'єктів державно-службових відносин доцільно віднести такі:

1. Передбачення підвищених вимог до інтелектуального, морального і культурного рівня осіб рядового та начальницького складу ОВС, до професійних, ділових і особистих якостей, стану здоров'я, стилю життя,

соціальних зв'язків. Передбачені в даному випадку вимоги знаходять своє вираження і закріплення в законодавстві. Згідно ст.17 Закону України “Про міліцію” на службу до міліції приймаються громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання [1]. Аналогічна вимога міститься і в п.3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України [18].

2. Особливий порядок професійного відбору кандидатів на службу чи навчання в ОВС (спеціальна перевірка, тестування, медичний огляд тощо).

3. Приносять присягу, текст якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

4. Мають єдиний формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України, і відзнаки.

5. Порядок та умови проходження служби особами рядового та начальницького складу ОВС регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ та цілою низкою відомчих нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, і у зв'язку з цим регулюють адміністративно-правові відносини.

6. Особи, прийняті на службу до ОВС, в тому числі слухачі й курсанти, які перебувають на військовому обліку, на час служби знімаються з нього і перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ України.

7. Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України являють собою особливий різновид службовців. Вони виконують управлінські, забезпечувальні та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави, як правило, виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того вони вступають у правові відносини, які впливають із змісту їх службових повноважень не лише в середині органу чи

підрозділу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними та недержавними органами. Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, зокрема заходи примусового характеру. Отже, переважна більшість осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ наділяється державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для даної категорії службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин. Однак слід зазначити, що не всі особи рядового та начальницького складу ОВС мають право застосовувати владні повноваження до не підпорядкованих їм осіб. Наприклад, експерти, викладачі, наукові співробітники, працівники підрозділів забезпечення (автогосподарств, медичних частин тощо), яким присвоєні спеціальні звання можуть реалізувати свої владні повноваження лише за певних обставин, а саме під час виконання завдань, які покладені на міліцію. Так, відповідно до ст.9 Закону України “Про міліцію”, до виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники органів внутрішніх справ. На них (курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, в тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України), поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції [1].

8. Для осіб рядового та начальницького складу ОВС передбачені певні обмеження, пов'язані зі службою.

9. Особи рядового та начальницького складу ОВС перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом. Держава гарантує особам рядового та начальницького складу

ОВС соціальний захист. Однак слід зазначити, що сьогоднішній стан із соціального забезпечення осіб рядового та начальницького складу ОВС не можна вважати належним, так як переважна більшість норм в цій сфері є декларативними, причиною чого є, в першу чергу, недофінансування ОВС, що продовжується з перших років незалежності України. Так, протягом останніх п'ятнадцяти років Міністерству внутрішніх справ України виділялися кошти в обсягах, які лише на 14-30 % забезпечували нормативну потребу та давали змогу лише частково фінансувати видатки на оплату праці (65-68 % від потреби).

10. Особи рядового та начальницького складу ОВС повинні дотримуватись суворої ієрархії (субординації) залежно від посади, наказу (розпорядження) та спеціального звання; так визначальним методом регулювання державно-службових відносин є імперативний, який базується на владі та підпорядкованості.

11. Особи рядового та начальницького складу ОВС як учасники державно-службових відносин можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою у цих відносинах, що полягає у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому.

Таким чином, виокремлення державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу ОВС з-поміж інших видів суспільно-корисної діяльності дозволяє визначити наступні її *особливості*: у переважній більшості випадків регулюється адміністративно-правовими нормами; сферою її реалізації виступають органи внутрішніх справ; продуктом цієї діяльності, як правило, є розумова праця; необхідним елементом державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу ОВС є дотримання вимог присяги та службової дисципліни; державно-службова діяльність осіб рядового та начальницького складу ОВС має як публічно-правовий, так і внутрішньо-організаційний характер; здійснення державно-службової діяльності потребує встанов-

лення підвищених вимог до інтелектуального, морального і культурного рівня осіб рядового та начальницького складу ОВС, до професійних, ділових і особистих якостей, стану здоров'я, стилю життя, соціальних зв'язків; здійснення такого виду діяльності передбачає підвищені гарантії для осіб рядового та начальницького складу ОВС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. –№ 4. –Ст.20.
2. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000 // Офіційний вісник України. –2000. –№ 42. –Ст.1774.
3. Закон України «Про загальну структуру і чисельність міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р., № 2925-ІІІ // ВВР України. –2002. –№ 16. –Ст.115.
4. Права людини захистять, МВС – реформують // Іменем Закону. –2006. –№ 11.
5. Про витрати бюджетних коштів МВС України у 2005 році // Іменем Закону. –2006. –№ 14.
6. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. –М.: Статут, 1999. –529 с.
7. Битяк Ю.П. Інститут державної служби: поняття і зміст // Державне управління в Україні: Навчальний посібник /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. –266 с.
8. Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник. –М.: Изд-во БЕК, 1996. –681 с.
9. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. -Х: Консум, 1998. -480 с.
10. Зайкин А.Д. Трудове право: проблеми на пути к рынку // Вестник МГУ. –Сер.: Право. –1992. –№ 4. –С.22-24.
11. Лавриненко О.В. Службено-трудове правоотношение. –Х.: Знание Лтд, 1998. –56 с.
12. Ходжиев С.Х. Правовое регулирование трудовых отношений федеральных госу-

дарственных служащих: Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.05. –М., 1997. –22 с.

13. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. –1993. -№ 52. -Ст.490.

14. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5.10.1995 р., № 356/95-ВР // ВВР України. –1995. -№ 34. –Ст.266.

15. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р., № 810/98 // Урядовий кур'єр. –25.07.1998.

16. Указ Президента України «Про схвалення Концепції розвитку законодавства про

державну службу» від 5.01.2005 р., № 1/2005. // Урядовий кур'єр. -14.01.2005.

17. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: Науково-практичний посібник. –Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. –188 с.

18. Постанова Кабінету Міністрів УРСР «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР» від 29.07.1991 р., № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. –К., 1993. –583 с.

Музичук О.М. Особливості державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ // Форум права. -2006. -№ 3. –С.93-98 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06mtoovc.pdf>

Розглянуто особливості правового положення органів внутрішніх справ, осіб рядового та начальницького складу ОВС як суб'єктів державно-службових відносин, державно-службової діяльності працівників ОВС.

Музычук А.Н. Особенности государственно-служебной деятельности работников органов внутренних дел

Рассмотрены особенности правового положения органов внутренних дел, лиц рядового и начальствующего состава ОВД как субъектов государственно-служебных отношений, государственно-служебной деятельности работников ОВД.

Muzychuk A.N. Feature of state-service activity for employees in law-enforcement organs

Features of a legal status for law-enforcement organs, persons of ordinary and commanding law-enforcement organs structure as subjects of state-service attitudes, state-service activity for employees in law-enforcement organs are considered.