

УДК 342.98:343.83

О.В. ЛІСЦКОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ

Ключеві слова: проходження служби, персонал, державний службовець, пенітенціарна служба

Існуюча система виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань.

Станом на 01.01.2012 р. в підпорядкуванні Державної пенітенціарної служби України перебуває 143 установи виконання покарань, 33 слідчі ізолятори, 8 виховних колоній та 703 підрозділи кримінально-виконавчої інспекції.

Важливу роль у здійсненні виправного впливу на засуджених повинен відігравати персонал пенітенціарних установ. Проте плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу та пенсіонерів Державної кримінально-виконавчої служби України і членів їх сімей, що робить професію непрестижною і створює умови для виникнення корупційних ризиків, а також недостатня чисельність персоналу, який має спеціальну освіту, та не розвиненість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу установ виконання покарань та слідчих ізоляторів негативно впливає на ефективність виконання завдань, покладених на Державну пенітенціарну службу України (ДПтС України).

Важливим значенням в межах нашого дослідження є визначення правової природи відносин у сфері проходження служби в органах ДПтС України, що передбачає вирішення кількох взаємопов'язаних завдань, а саме: необхідно виокремити ознаки та риси відповідних відносин, і у подальшому, визначитись з їх відповідністю ознакам адміністративно-правових відносин.

На важливість дослідження відносин у сфері проходження державної служби в органах ДПтС України звертали увагу вчені-пенітенціаристи: О.Ф. Кістяківський, Н.Ф. Лучинський, О.О. Піонтковський, С.В. Познишева, А.С. Принса, А.Н. Рябчикова, І.Я. Фойницький тощо, серед фахівців у сфері адміністративного права та теорії управління: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, С.Ю. Бараш, Ю.П. Битяк, О.Г. Боднарчук, А.О. Галай, І.П. Голосніченко, Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Н.П. Матюхіна, В.П. Петков та інші. Крім того, доцільність наукового аналізу ґрунтується на тому, що відносини у сфері проходження служби в органах ДПтС України аналізуються як в адміністративному, так і в трудовому праві.

Так, М.І. Іншин виокремлював такі найхарактерніші риси службово-трудова правовідносин як особливого виду суспільних відносин: 1) виникнення між державними службовцями і державними органами; 2) проходження до свого виникнення через свідомість громадян України, в якій складається модель майбутніх стосунків із цими органами; 3) виникнення, зміна чи припинення відповідно до правових норм, які впливають на поведінку суб'єктів службово-трудова відносин і через неї реалізуються; 4) зв'язок між суб'єктами службово-трудова відносин суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, а сторони у службово-трудова правовідносинах виступають стосовно одна одної як правоповноважені і правозобов'язані особи, де права й інтереси одних можуть бути реалізовані тільки через виконання обов'язків інших; 5) індивідуалізація і чітке визначення взаємної поведінки суб'єктів та

персоніфікація прав та обов'язків; 6) вольовий характер, відсутність можливості виникнення і функціонування, а особливо – реалізації – без волевиявлення хоча б одного суб'єкта; 7) охорона державою. Крім того, М.І. Іншин визначає службово-трудові відносини, як двосторонні вольові відносини, що виникають у зв'язку з укладанням трудового договору (контракту) між громадянином України і державою в особі відповідного органу, змістом яких є встановлення, розвиток, зміна й припинення праці державних службовців щодо виконання ними функцій держави, які здійснюються у формі суб'єктивних трудових прав і обов'язків державних службовців [1, с.336–337].

Так, відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2], до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Отже, можна говорити про комплексний характер відносин проходження державної служби в ДПтС України. М.І. Іншин наголошує про комплексний саме характер відносин, в які вступають державні службовці, а саме, державні службовці одночасно можуть бути суб'єктом як трудових, так і державно-управлінських відносин, що знаходить відображення у їх правовому статусі, який має комплексний характер і фактично містить у собі два підстатуси – адміністративно-правовий і трудовий.

О.Ю. Синявська, у свою чергу, розглядає державно-службові відносини, що складаються у державних службовців під час здійснення ними діяльності, передбаченої державними посадами держслужби, та спрямованої на забезпечення та виконання повноважень державних органів [3, с.55].

Слід наголосити, що вчені-адміністративісти підкреслюють, що в усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами: 1) запровадження служби (встанов-

лення посад, їх кількості), правовим регулюванням порядку проходження тощо; 2) організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними суб'єктами; 3) вирішенням внутрішньоорганізаційних питань службової діяльності у певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу) [4, с.315].

О.С. Продаєвич наголошує, що оскільки державна служба безпосередньо пов'язана з діяльністю державних органів і, в першу чергу, органів державної виконавчої влади, державно-службові відносини характеризуються рядом ознак, що притаманні адміністративним правовідносинам. Поряд із цим, вони мають ряд особливих ознак, зокрема: державно-службові відносини – це правові відносини, передбачені законом, тобто для їх регулювання застосовується виключно метод законодавчого регулювання. Метод договір-ного регулювання, який є основним у трудовому праві, стосовно державно-службових відносин застосовуватися не може, оскільки це обумовлено сутністю цих відносин. У першу чергу це проявляється в тому, що ці відносини виникають при реалізації публічного, а не приватного інтересу. Оскільки мова йде про публічний інтерес, безумовним є те, що такі відносини повинні регулюватися виключно методом законодавчого регулювання, оскільки стосовно державних органів та їх посадових осіб діє принцип «дозволено тільки те, що передбачено законодавством»; державно-службові відносини – це державно-правові «владовідносини». Ця ознака проявляється в тому, що учасники цих правовідносин є юридично нерівноправними, тобто однією із сторін завжди є держаний орган або посадова особа, яка наділені певними державно-владними повноваженнями стосовно другої сторони. Друга сторона, у свою чергу, підпорядкована першій і зобов'язана виконувати всі її приписи і розпорядження. Тобто, вона завжди знаходиться в ієрархічній підлеглості. Водночас, владовідносини характеризуються й такою особливістю, як наділення державного службовця певним обсягом державно-владних

повноважень при реалізації ним своїх посадових обов'язків щодо юридичних і фізичних осіб, що також передбачає нерівність сторін у конкретному правовідношенні; державно-службові відносини у реальному житті є переважно, адміністративними правовідносинами; державно-службові відносини характеризуються особливими публічними правами й обов'язками, якими наділені державні службовці. Оскільки державні службовці завжди представляють державні органи, забезпечують практичну реалізацію їх функцій і повноважень, вони наділені певними правами й обов'язками публічного характеру; державно-службові відносини, переважно, являють собою відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів; державно-службові відносини регулюються нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального, трудового, цивільного та ін. Ця ознака впливає з того, що державна служба є комплексним правовим інститутом; домінуюча роль серед державно-службових відносин належить суспільним відносинам, пов'язаним з державним управлінням, організацією діяльності, переважно, органів державної виконавчої влади; державно-службові відносини характеризуються тим, що однією із сторін, як правило, є фізична особа, наділена певними державно-владними повноваженнями [5, с.20–21].

Отже, логічним постає питання про правову природу відносин у сфері проходження державної служби, конкретно – в органах ДПтС України. При цьому можна передбачити, що міжгалузевий характер відносин у сфері державної служби визначатиме аналогічний характер відносин у сфері її проходження в органах ДПтС України. Разом із тим, необхідно підкреслити, що адміністративно-правове регулювання посідає ключове місце у правовому аспекті державної служби, трудове ж право дозволяє врегулювати суб'єктивні права службовця на працю, відпочинок. Саме тому доцільно розглядати як предмет врегулювання нормами трудового права відносини з організації робочого часу та часу відпочинку, морального стимулюван-

ня тощо. Крім того, у відносинах у сфері державної служби слід виокремити й ті, що стосуються фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення. Власне таке забезпечення розглядається з позицій функцій управління державною службою, однак відповідні відносини урегульовані, в основному, нормами фінансового права (оплата праці), господарського права (матеріально-технічне забезпечення), інформаційного права (інформаційне забезпечення). Однак, слід враховувати, що урегулювання зазначених вище відносин здійснюється, поряд із зазначеними галузевими нормами і нормами інших галузей права.

Проходження служби в органах ДПтС України можна розуміти у декількох аспектах. По-перше, з позицій динаміки відповідних відносин, тобто їх виникнення, зміни та припинення. По-друге, як сукупність певних послідовно здійснюваних адміністративних процедур, тобто, у процедурно-процесуальному аспекті. Обидва визначені підходи взаємопов'язані між собою, однак перший аспект – динамічний – більше стосується галузі трудового права. Так, М.І. Іншин виокремлює відповідні процедури, пов'язані з виникненням, зміною та припиненням службово-трудова відносин, зазначаючи, що виникнення цих відносин безпосередньо пов'язане з процедурою прийняття на державну службу. Крім того, М.І. Іншин визначає як підставу виникнення службово-трудова відносин з державним службовцем такий юридичний склад у вигляді системи послідовно виникаючих юридичних фактів: проведення конкурсу, зарахування до резерву, стажування, укладання трудового договору (контракту), випробування, присвоєння рангу, прийняття присяги. При цьому основним юридичним фактом, що призводить до встановлення службово-трудова правовідносин, названо трудовий договір або контракт [1, с.406].

Аналіз теоретичних положень учених, які досліджували проблеми проходження державної служби, надає підстави для висновку, що з динамікою службово-трудова відносин безпосередньо пов'язані процедури проходження державної служби, а саме: прийняття

на службу, що пов'язане із встановленням відповідних умов, здійсненням відбору та добору персоналу; зарахування на службу, що стосується прийняття присяги та наказу щодо зарахування; просування по службі, що пов'язане з атестацією, стажуванням, ротацією кадрів, підвищенням, пониженням по службовій сходинці; припинення державної служби.

Існує й інша систематизація процедур проходження державної служби: добір кадрів (конкурс, тестування, співбесіда); прийняття на службу (видання наказу про прийняття на службу на відповідну вакантну посаду та про присвоєння відповідного рангу, ознайомлення з детальним описом службових повноважень, прав та обмежень, приведення до присяги службовця, облаштування службового місця та видача службового посвідчення); власне здійснення службової кар'єри (атестація, щорічне оцінювання, присвоєння чергового або позачергового рангу); реалізація інших прав службовця (оформлення відпустки, направлення у службове відрядження, проведення службового розслідування тощо); переведення на іншу посаду (у тому самому чи в інший орган – конкурс, співбесіда, видання наказу про звільнення у зв'язку з переведенням та видання наказу про прийняття на вакантну посаду по переводу); припинення служби (видання наказу про звільнення зі служби, проведення остаточного розрахунку, повернення службового посвідчення та видача трудової книжки) [4, с.334].

Підкреслено, що проходження державної служби пов'язане із певними обмеженнями, встановленими законами [4, с.334]. Щодо персоналу ДПтС України, у першу чергу ці обмеження встановлені антикорупційним законодавством та стосовно політичної діяльності [2].

Розглядаючи ту частину служби в органах ДПтС України, що спрямована на реалізацію державних інтересів, слід підкреслити її сутнісний взаємозв'язок із державною службою. Виходячи із цього, можна зазначити, що процедури проходження служби в органах ДПтС України доцільно розглядати у контексті їх кореспондування з процедурами проходження державної служби.

Проходження служби в органах ДПтС України невід'ємно пов'язане з процедурами добору, прийняття на службу, призначення на посаду, просування по службі – службовим атестуванням, звільненням зі служби. При цьому процедури призначення на посаду, просування по службі та службове атестування можна об'єднати в єдині процедури службової кар'єри. Оскільки проходження служби в органах ДПтС України являє собою сукупність певних, послідовно здійснюваних процедур, об'єднаних єдиною метою – забезпечення виконання конкретним громадянином (посадовою особою), конституційно визначених функцій.

У зв'язку з цим доцільно говорити про процесуальну форму проходження служби в органах ДПтС України, і її зміст становлять однорідні процедури, спрямовані на зарахування громадянина України до персоналу ДПтС України та забезпечення реалізації цього статусу.

Отже, процедури проходження служби в органах ДПтС України зумовлюються особливостями відповідних відносин, які реалізуються у процедурно-процесуальній формі.

Таким чином, на підставі аналізу позицій вчених, слід визначити розуміння адміністративних процедур проходження служби в органах ДПтС України як групу однорідних, послідовно здійснюваних громадянами України адміністративно-процедурних дій щодо зарахування до персоналу ДПтС України та забезпечення здійснення професійної діяльності з виконання покладених чинним законодавством повноважень, а саме, у сфері реалізації державної політики щодо виконання кримінальних покарань.

Наявність процесуально-процедурної форми проходження служби в органах ДПтС України є підставою визначення стадій проходження служби. Окрема стадія являтиме порівняно самостійну частину всього процесу з проходження служби, яка, поряд із загальними завданнями, виконує порівняно самостійні завдання та має процесуально-процедурні особливості.

Таким чином, у процесі проходження служби в органах ДПтС України доцільно виок-

ремити наступні стадії: а) добір та прийняття на службу; б) просування по службі (службова кар'єра); в) припинення служби.

Сутність зазначених процедур є публічною, оскільки за їх допомогою реалізується призначення державної пенітенціарної служби щодо виконання функцій держави у сфері виконання кримінальних покарань.

Проходження служби в органах ДПтС України доцільно розглядати, зважаючи на її процесуальну форму, у межах якої виділено певні стадії: добір та прийняття на службу, просування по службі, припинення служби. Кожна зі стадій являє собою сукупність відповідних адміністративних процедур.

ЛІТЕРАТУРА

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудої діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М. І. Іншин. – Х. :

Вид-во «ФІНН», 2010. – 672 с.

2. Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» : від 23.06.2005 р., № 2713-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.

3. Синявська О. Ю. Сутність та зміст управління забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС України (адміністративно-правові засади) : монографія / О. Ю. Синявська ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М. – Х. : Вид-во «ТИТУЛ», 2007. – 180 с.

4. Адміністративне право України: академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 / ред. кол. : В. Б. Авер'янов та ін. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 592 с.

5. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні : організаційно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Продаєвич Олександр Сергійович. – О., 2008. – 238 с.

Лісіцков О. В. Адміністративно-правова природа відносин у сфері проходження служби в органах державної пенітенціарної служби / О. В. Лісіцков // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 403–407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12lovdp.pdf>

Визначено адміністративно-правову природу відносин у сфері проходження служби в органах Державної пенітенціарної служби України.

Лисицков А.В. Административно-правовая природа отношений в сфере прохождения службы в органах государственной пенитенциарной службы

Определена административно-правовая природу отношений в сфере прохождения службы в органах Государственной пенитенциарной службы Украины.

Lisitskov O.V. Administrative-Legal Nature of Ratios in a Service Orb in Organs of the State Penitentiary Service

Administrative-legal nature of ratios in a service orb in organs of the State penitentiary service of Ukraine is spotted.