

Пузанова Т. А.,

ад'юнкнт

Харківського національного
університету внутрішніх справ

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Анотація. Виходячи з аналізу існуючих напрацювань у галузі державної служби, автор розглянув питання належності працівників органів внутрішніх справ до державних службовців та сформулював суть поняття «державні службовці органів внутрішніх справ».

Ключові слова: державні службовці органів внутрішніх справ, Закон України «Про державну службу».

Постановка проблеми. Питання правового регулювання державної служби в органах внутрішніх справ викликають широку дискусію серед вчених різних наук, зокрема з теорії управління, адміністративного та трудового права, права соціального забезпечення. Зокрема, це стосується визначення такого поняття, як «державний службовець органів внутрішніх справ». Відсутність чіткого визначення поняття «державний службовець» породжує численні дискусії щодо віднесення того чи іншого службовця до категорії державних службовців. Це, у свою чергу, породжує числену кількість розпоряджень Кабінету Міністрів України про віднесення тих чи інших службовців до державних. Загалом вирішення цієї прогалини призвело до того, що питання про сутність державного службовця органів внутрішніх справ вирішується не на законодавчому рівні, як то вимагає Конституція України (п. 12 ст. 92), тобто виключно законами України, а на рівні підзаконних нормативних актів.

Аналіз досліджень по даній темі показує, що з кінця 80-х та на початку 90-х років фрагментарно в багатьох наукових роботах вчених-адміністративістів – Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, Ю.М. Старілова – розглядалися деякі аспекти поняття державних службовців. В Україні цим проблемам приділяли увагу В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.С. Венедиктов, С.М. Гусаров, І.Е. Данильєва, С.Д. Дубенко, Г.В. Джагунов, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, В.В. Ковальська, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин, та ін.

Актуальність теми дослідження заключається в тому, що в сучасних умовах становлення української демократичної держави виникає необхідність вирішення питання, чи являються працівники органів внутрішніх справ державними службовцями. Разом з тим наукові дослідження залишаються епізодичними і неповними.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства (Конституції України [1], Закон України «Про міліцію» [2], Закону України «Про державну службу» [3], Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України [4], Положення про Міністерство внутрішніх справ України [5], Положення про органи внутрішніх справ різноманітних рівнів, нормативних актів Міністерства внутрішніх справ (наприклад: наказ № 403 від 18.09.1991 р. «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [6], наказ № 413 від 30.06.2000 р.

«Про затвердження Інструкції про порядок принесення Присяги працівниками органів внутрішніх справ України і державними службовцями» [7], наказ № 60 від 31.01.1996 р. «Про затвердження Інструкції про відбір кандидатів на службу в ОВС України» [8] та інші)) і практики його реалізації визначити поняття «державний службовець органів внутрішніх справ» та дослідити належність працівників органів внутрішніх справ до державних службовців.

Слід підкреслити, що Закон України «Про державну службу» поширюється на працівників органів внутрішніх справ лише стосовно тих питань, які не врегульовані спеціальними нормативними актами.

У адміністративному праві при розгляді інституту державної служби часто використовується термін «державні службовці», під якими, на нашу думку, слід розуміти стосовно органів внутрішніх справ працівників цих органів, які є громадянами України і перебувають на посадах рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ або кадрах Міністерства внутрішніх справ України, їм в установленому порядку присвоєні спеціальні звання рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ. Відповідно, працівники органів внутрішніх справ України знаходяться на державній службі і є державними службовцями.

Вони виконують державні правоохоронні та управлінські функції, що безпосередньо пов'язано з наявністю в них специфічного правового статусу. М.В. Вітрук виділив два елементи правового статусу: 1) права та обов'язки; 2) законні інтереси [9, с. 49].

Статус державних службовців знайшов своє вираження в ст. 9 («Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату») Закону України «Про державну службу». В ній говориться: «...регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів...внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України». Як видно, норма цієї статті Закону відсилає нас до інших законодавчих актів. 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.

У ст. 16 Закону України «Про міліцію» зазначено, що «особовий склад міліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції». 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», Концепції адміністративної реформи в Україні, Концепції розвитку законо-

давства про державну службу та в цілому ряді наукових праць [10, с. 6-8]. Банальним підтвердженням вважати працівників ОВС України державними службовцями є прийняття присяги, яку приймають тільки державні службовці.

В даний час особливої актуальності набуває питання впровадження нового Закону «Про державну службу», в якому пропонується не поширювати його дію на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання. Зауважимо, що дані суб'єкти реалізують завдання та функції держави (здійснюють правоохоронну функцію), проте мають свої особливості правового регулювання, визначені спеціальними законами. Тому не зовсім зрозуміло, яка мета переслідується у проекті: підкреслити, що за характером діяльності органів, специфікою виконуваної функції вказані особи перебувають на державній службі, але при цьому на вказаних осіб поширюється дія спеціальних законів, чи однозначно вивести визначених осіб з категорії державних службовців, з чим, на нашу думку, ми не можемо погодитись. Вважаємо, що виведення вищевказаних осіб з категорії державних службовців є недопустимим. Адже із втратою статусу державних службовців особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ автоматично позбавляються захисту держави та позбавляються відповідних пільг.

За чинним Законом України «Про державну службу» основною ознакою для віднесення працівників до категорії державних службовців було зайняття ними посад в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави (ч. 1 ст. 1). Натомість у проекті Закону «Про державну службу» для державного службовця передбачається вимога займати посаду в органах державної влади, якими вважаються органи виконавчої влади та інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, а також їх апарат і територіальні органи (пункти 2 і 3 ч. 1 ст. 1). Якщо виходити зі змісту припису ч. 4 ст. 4 проекту, то класифікація посад державної служби за підгрупами здійснюється спеціально уповноваженим державним органом з питань державної служби. Проте нам залишається незрозумілим, який орган визначатиме ці «інші державні органи», посади в яких займатимуть державні службовці.

Невдалою, вважаємо, є спроба встановити у визначення поняття «державний службовець» межі поширення статусу державного службовця через перелік окремих напрямків діяльності державного органу, а не усього апарату (п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту). Включення такого виду державно-службової діяльності, як «здійснення інших заходів, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань і функцій держави», залишає запропонований перелік відкритим для подальшого розширення сфери державної служби, хоча інші положення проекту, як вбачається, навпаки, спрямовані на її звуження.

Проект закону містить багато посилань на зразок «якщо інше не передбачено законом». Такі нечіткі посилання створюють невизначеність. Якщо закон «Про державну службу» регулює статус державних службовців, то питання, охоплені сферою дії закону, мають повністю регулюватися цим законом та відповідними підзаконними актами, які мають бути чітко й точно перелічені в законі «Про державну службу». Тому, на нашу думку, проект Закону України «Про державну службу» містить багато недоліків і потребує доопрацювання.

Висновки. Доцільно виділити, що принципова особливість статусу працівника органів системи Міністерства внутрішніх справ полягає в тому, що він представляє інтереси і волю держави, а не власні інтереси. Обов'язки й права дер-

жавних службовців ОВС складають основу, серцевину їх правового статусу і виступають юридичною формою зв'язку між ними та іншими учасниками відносин, в які вступає службовець при здійсненні своїх функцій. При характеристиці правосуб'єктності та структури правового статусу державного службовця правильним буде враховувати зумовлені потребою їх цільової активності здійснення на державній службі службових повноважень, певні їх властивості та здібності. Держава за допомогою закріплення відповідних вимог у законодавстві надає таким властивостям та здібностям характер юридичної передумови для визнання індивіда носієм відповідного правового статусу.

Отже, державні службовці органів внутрішніх справ – це, насамперед, наділені правовим статусом громадяни, які працюють в цих органах, апаратах, підрозділах і службах на певних посадах в основному за призначенням з оплатою праці із коштів державного бюджету чи за рахунок підприємств, організацій і громадян за надані їм послуги. Службовці органів внутрішніх справ діють за дорученням і від імені держави і відповідно до посадових повноважень з метою практичного здійснення покладених на них нормативно-правовими актами України обов'язків щодо забезпечення надійної охорони громадського порядку та безпеки і боротьби з різного роду правопорушеннями. Вони мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, вони вступають у правові відносини, які випливають із змісту їх службових повноважень не лише всередині органу чи підрозділу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними та недержавними органами. Виступаючи в зазначених відносинах від імені держави, вони можуть застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, зокрема заходи примусового характеру. Отже, працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально-корисного результату, забезпечує обов'язковість їх підпорядкування законним вимогам і розпорядженням [10, с. 41].

Відмітимо, що основними ознаками працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців є: по-перше, посідання в органах, службах та підрозділах внутрішніх справ посад, пов'язаних із здійсненням організаційно-розпорядчих або консультативно-дорадчих функцій; по-друге, організація їх службово-трудова діяльність на основі професіоналізму.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про державну службу: закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991р. // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – Київ, 1993
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.
6. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ, затв. Указом Президії Верховної Ради України від 29 липня 1991р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 7.

7. Інструкція про порядок принесення присяги працівниками органів внутрішніх справ України і державними службовцями. – Затверджена Наказом МВС України від 30.06.2000 р. № 413.
8. Про затвердження інструкції про відбір кандидатів на службу в ОВС України: Наказ МВС України від 31.01.1996 р. № 60.
9. Витрук Н.В. Структура правового статусу депутата: Проблеми теорії // Закон о статусе народных депутатов на практике: Материалы научно-практической конференции. – Ярославль, 1976. – С. 47–54.
10. 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. – 187 с.
11. Про державну службу: закон України від 17.11.2011 № 4050 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

Пузанова Т. А. Государственные служащие органов внутренних дел Украины

Аннотация. Исходя из анализа существующих наработок в области государственной службы, автор рас-

смотрел вопрос принадлежности сотрудников органов внутренних дел к государственным служащим и сформулировал суть понятия «государственные служащие органов внутренних дел».

Ключевые слова: государственные служащие органов внутренних дел, Закон Украины «О государственной службе».

Puzanova T. State Officials within Internal Affairs Agencies of Ukraine

Summary. The author considered the problem whether the officials of internal affairs agencies belong to public officers under the analysis of the existing best practices on public service. The author gave the definition of term «public officials of internal affairs agencies».

Key words: public officials of internal affairs agencies, law of Ukraine «On Public Service».