

УДК 351.74(477)

І. Й. СЛУБСЬКИЙ,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу**Львівського державного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Уточнено наявні проблеми правового регулювання проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, здійснено їх характеристику та надано авторське бачення шляхів їх вирішення.

Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання. Саме право має бути стабілізуючим та заспокійливим фактором завдяки принципам волі та справедливості, які містяться в ньому. На сьогодні реформуванню підлягають практично всі сфери державотворення, в тому числі й інституалізація служби працівників органів внутрішніх справ, що здійснюється згідно з розробленою стратегією, спрямованою на підвищення ефективності професійної діяльності та авторитету працівників органів внутрішніх справ. Враховуючи швидкоплинність змін змісту та реалізації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, на сьогодні особливої гостроти та значущості набуває питання вдосконалення правового регулювання проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, зокрема змін умов служби й практичного застосування законодавства, оскільки деякі положення чинних нормативно-правових актів не відповідають сучасним реаліям щодо здійснення переміщення працівників органів внутрішніх справ по службі, проведення їхньої атестації, реальної реалізації контрактної основи прийняття на службу, механізму проходження служби. Забезпечення працівникам органів внутрішніх справ належних умов проходження служби і законодавчо впорядкованих підстав та порядку їх змін на відповідному рівні позитивно позначиться на підвищенні ефективності функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ України, що й зумовлює актуальність даної статті.

Новизна роботи визначається необхідністю уточнення проблем правового регулювання проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, оскільки для їх вирішення підхід мусить бути комплексним, чого на сьогодні ще не зроблено.

Мета статті – з'ясувати проблеми правового регулювання проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, схарактеризувати їх та надати авторське бачення шляхів їх вирішення.

Дослідженню різних аспектів проходження служби працівниками органів внутрішніх справ приділено значну увагу в наукових працях видатних учених різних галузей права, зокрема М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, В. С. Венедіктова, А. Т. Комзюка, Н. П. Матюхіної, О. П. Рябченко, О. Ф. Скакун, С. С. Сливки, В. І. Щербини та багатьох інших, проте означені питання все ще потребують наукового пошуку.

Так, правовим регулюванням на основі юридичного закону охоплюються дедалі більше аспектів суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової визначеності. У такому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дозволяють більш свідомо і точно з'ясувати соціальні процеси, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Автори навчального посібника «Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції)» вважають, що правове регулювання – це певний процес, зумовлений такими об'єктивними і суб'єктивними чинниками, як рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо [2, с. 154]. Цілком поділяємо погляди О. Ф. Скакун, яка під правовим регулюванням пропонує розуміти здійс-

нюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток. Основними ознаками правового регулювання є те, що:

1) правове регулювання – це різновид соціального регулювання;

2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають правової форми, яка має споконвічний державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;

3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами;

4) правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [3, с. 488–489].

Отже, службові правовідносини працівників органів внутрішніх справ виступають одним із напрямів регулятивного впливу права. Їхнє правове регулювання в основному відповідає окресленій схемі та повинно або базуватись на діючій системі норм і враховувати її, або змінювати її таким чином, щоб вона була здатною у цілому забезпечити ефективність здійснення службового циклу. На жаль, на сьогодні в даній сфері залишається низка прогалин. Розглянемо детальніше наявні з проблем.

1. Відповідно до ч. 1 ст. 18 закону України «Про міліцію» [4] порядок та умови проходження служби в міліції регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5], переміщення працівників органів внутрішніх справ здійснюється:

1) на вищій посади – в порядку просування по службі;

2) на рівнозначні посади – у разі службової необхідності, з урахуванням ділових та особистих якостей, стану здоров'я, віку та підготовки за новою спеціальністю працівника;

3) у зв'язку з початком навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ України – при звільненні зі штатної посади, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання;

4) на нижчі посади – при скороченні штатів; за станом здоров'я згідно з висновком військово-лікарської комісії; за особистим проханням; за службовою невідповідністю, виходячи з професійних, моральних і особистих якостей; у порядку дисциплінарного стягнення.

Як бачимо, порядок переміщення по службі працівників органів внутрішніх справ суттєво відрізняється від переміщення працівників за трудовим законодавством. Нагадаємо, що згідно з ч. 2 ст. 32 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України [6] не вважається переведенням на іншу роботу і не потребує згоди працівника переміщення його на тому ж підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій же місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті в межах спеціальності, кваліфікації чи посади, обумовленої трудовим договором. У розумінні норм спеціального законодавства переміщення – це переведення, відповідно до трактування КЗпП України [6]. Проблема на сьогодні полягає в тому, що в чинному спеціальному законодавстві переведення по службі працівників органів внутрішніх справ вважається їх переміщенням, що відповідно має для працівників органів внутрішніх справ різні правові наслідки.

2. Відповідно до п. 47 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5] з метою удосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки й виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу проводиться атестація осіб рядового та начальницького складу. При цьому, згідно з вимогами Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5], усебічно оцінюються їхні ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури та здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді й надаються рекомендації щодо подальшої служби.

Процедура проведення атестації працівників органів внутрішніх справ регулюється Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [7]. Необхідно відзначити відмінність термінології: у Положенні – «атестація», в Інструкції – «атестування», але, згідно з преамбулою Інструкції, її затверджено на виконання пунктів 47 та 48

Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5], що, ймовірно, свідчить про ідентичність указаних понять. Проте видається доцільним все ж таки привести у відповідність понятійний апарат. На нашу думку, коректніше вживати термін «атестація».

На підставі всебічного розгляду показників роботи, професійної компетентності працівника та його ділових й особистих якостей комісія шляхом відкритого голосування приймає один із таких висновків: 1) займаній посаді відповідає; 2) займаній посаді не відповідає. Одночасно комісія може приймати одну з рекомендацій: 1) заслуговує на висунення на вищу посаду; 2) заслуговує на зарахування до резерву кадрів на висунення; 3) заслуговує направлення до вищого навчального закладу МВС України для навчання; 4) підлягає переміщенню на рівнозначну посаду (ротації); 5) підлягає переведенню до іншого підрозділу із зазначенням його мотивів та обґрунтуванням можливої потреби в направленні на перепідготовку; 6) підлягає переведенню з вищої посади на нижчу з викладенням причин і зазначенням того, на яку саме посаду доцільно призначити; 7) підлягає звільненню з органів внутрішніх справ (через службову невідповідність, за віком, станом здоров'я згідно з висновком військово-лікарської комісії чи з інших причин). У висновку атестаційної комісії поряд із визначенням відповідності працівника, який атестується, займаній посаді та викладенням рекомендацій про його подальше службове використання може бути вказано, яких недоліків по службі та в особистій поведінці він повинен позбутися, установлено термін для їх усунення.

Проведення атестації передбачає формулювання «рекомендацій», що варто розглянути окремо, насамперед стосовно обов'язковості їх виконання. Відповідно до Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [7], атестаційна комісія виносить рішення, яке складається з двох частин: обов'язкової (займаній посаді відповідає – не відповідає) та рекомендаційної, – з яким працівник органів внутрішніх справ ознайомлюється та погоджується або не погоджується, маючи право на оскарження. Далі рішення повинне виконуватись протягом двох місяців. На перший погляд, усе правильно та логічно. З іншого ж боку, незрозуміло, як комісія, члени якої, як свідчить практика, не завжди особисто знайомі з працівником органів внутрішніх справ, атестацію якого проводять, мо-

же, наприклад, визначити, чи заслуговує працівник направлення до вищого навчального закладу Міністерства внутрішніх справ України для навчання, чи є в нього відповідні навички, знання або просто бажання для підвищення власного освітнього рівня і як взагалі даний припис можна реалізувати у двомісячний термін. У той же час ст. 53 Конституції України [8] передбачає, що кожен має право на освіту, то чому ж питання про те, навчатись працівникові органів внутрішніх справ чи ні, повинна вирішувати атестаційна комісія, застосовуючи це як заохочення? З огляду на викладене, вважаємо за доцільне виключити з Інструкції [7] вказану норму, яка має рекомендаційний характер. Отже, можемо зробити висновок, що проведення атестації працівників органів внутрішніх справ – питання досить неоднозначне, складне та спірне, оскільки, з одного боку, здійснюється оцінювання ділових та професійних якостей, з іншого – воно не завжди може бути об'єктивним.

3. Відпустка – це час відпочинку, який обчислюється в календарних днях і надається працівникам зі збереженням місця роботи і заробітної плати [9, с. 355]. Види, умови та порядок надання, тривалість відпусток працівників органів внутрішніх справ регулюються Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5]. Особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ надаються наступні види відпусток: а) чергові; б) короткострокові; в) через хворобу; г) канікулярні; д) у зв'язку із закінченням навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ; е) додаткові та соціальні, творчі, у зв'язку з навчанням.

Згідно з п. 51 Положення про проходження служби [5] тривалість відпустки осіб рядового і начальницького складу визначається залежно від вислуги років. На нашу думку, тривалість відпустки працівника органів внутрішніх справ має залежати не лише від вислуги років, а й від займаної ним посади, тобто від складності умов, в яких працює працівник. Наприклад, існує відчутна різниця між умовами проходження служби чергового ізолятора тимчасового тримання та інспектора штабу лінійного органу внутрішніх справ, оперуповноваженого відділу боротьби з організованою злочинністю та інспектора з питань зв'язків з населенням певного райвідділу.

Щодо п. 52 зазначеного Положення [5], та вважаємо за необхідне вказати на недоцільність, на нашу думку, такого твердження:

«В особливих випадках з дозволу прямого начальника (від начальника управління внутрішніх справ АР Крим, області, м. Києва, йому рівних і вище) невикористана чергова відпустка за минулий рік може бути надана в першому кварталі наступного року», по-перше, тому, що законодавчо закріплена можливість перенесення чергової відпустки з дозволу зазначених начальників погіршує становище працівника, що є прямим порушенням Конституції України [8]; по-друге, як слід розуміти з Положення [5], якщо працівникові не надано відпустку протягом першого кварталу наступного року, незалежно від причин та обставин, він втрачає право на її отримання взагалі, що, з правової точки зору, є неможливим, оскільки право на використання відпустки не може просто зникнути; по-третє, як свідчить практика, у випадку нагальної необхідності перенесення чергової відпустки працівника органів внутрішніх справ на наступний рік зазначене питання зазвичай вирішується на місцевому рівні. Отже, ми пропонуємо виключити вказане речення з даного пункту Положення [5].

4. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про міліцію» [4] на службу до міліції громадяни приймаються на контрактній основі, що зумовлює обов'язковість застосування контракту до працівників органів внутрішніх справ. Натомість вже протягом 20 років громадяни вступають на службу до міліції всупереч даній правовій нормі, оскільки механізм її реалізації відсутній дотепер. Так, відповідно до п. 4 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5], рядовий і молодший начальницький

склад органів внутрішніх справ комплектується на договірних засадах. У даному нормативно-правовому акті контракт як підстава виникнення службових відносин працівників органів внутрішніх справ, не розглядається.

Наявна колізія правових норм, де, з одного боку, норма, закріплена законом України, механізм реалізації якої відсутній, з іншого – норма, закріплена підзаконним нормативно-правовим актом, на основі якої протягом 20-ти останніх років формується державний озброєний орган виконавчої влади України, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Отже, можна зробити висновок, що реформування структури Міністерства внутрішніх справ неможливе без удосконалення правового регулювання проходження служби працівниками органів внутрішніх справ. Зокрема, воно має передбачати зростання обсягу прав та чітке визначення обов'язків і функцій, адже позбавлення працівника органів внутрішніх справ прав та розширення кола його обов'язків на фоні погіршення умов та організації проходження служби й надалі змінюватиме його ставлення до виконання службових обов'язків, невпинно знижуватиме рівень дисципліни, наслідком чого є зниження ефективності діяльності органів внутрішніх справ при зростаючій інтенсивності навантаження. Стабільність та соціально-правова захищеність працівника органів внутрішніх справ як початкового структурного елемента системи забезпечить високу ефективність, організованість і стабільність усієї системи в цілому.

Список використаної літератури

1. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенство права» і «верховенство закону» / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 6. – С. 13–19.
2. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) : навч. посіб. / [Копиленко О. Л., Зайчук О. В., Заєць А. П. та ін.] ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1991 р. № 114. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=114-91-%EF>.
6. Кодекс законів про працю України : наук.-практ. комент. / [І. В. Арістова, В. В. Безусий, С. О. Бондар та ін.] ; за ред. О. О. Погрібного, М. І. Іншина, І. М. Шопіної. – К. : Прав. єдність, 2008. – 456 с.
7. Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ : наказ МВС України від 22 берез. 2005 р. № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна – 3-тє вид., стер. – К. : Вікар, 2005. – 725 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

СЛУБСКИЙ И. И. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ РАБОТНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Уточнены имеющиеся проблемы правового регулирования прохождения службы работниками органов внутренних дел, осуществлена их характеристика и предоставлено авторское виденье путей их решения.

SLUBSKYI I. THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PASSING OF SERVICE THE EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS

The present problems of the legal adjusting of passing of service the employees of internal affairs agencies are specified, their description is carried out and author's vision of ways of their decision is given.

УДК 342.51

А. А. СТАРОДУБЦЕВ,

кандидат юридичних наук,

радник ректора Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ВИПУСКНИКІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Визначено особливості працевлаштування випускників вищих навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ України.

Права та обов'язки випускників вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), порядок їх працевлаштування та соціальні гарантії і компенсації регламентовано Конституцією України [1], Кодексом законів про працю України [2], законами України «Про освіту» [3], «Про вищу освіту» [4] та низкою інших нормативно-правових актів.

Згідно зі ст. 43 Основного Закону [1] кожному гарантовано право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Відповідно до норм Закону України «Про вищу освіту» [4], випускники ВНЗ вільні у виборі місця роботи. Випускник ВНЗ, який навчався за державним замовленням і якому присвоєно кваліфікацію фахівця з вищою освітою певного освітньо-кваліфікаційного рівня, працевлаштовується на підставі направлення на роботу відповідно до угоди, укладеної між замовником, керівником ВНЗ та випускником. Якщо випускник ВНЗ навчався за кошти третьої особи, його працевлаштування здійснюється відповідно до укладеної між ними угоди. Згідно зі ст. 197 Кодексу законів про працю України [2] працездатній молоді –

громадянам України віком від 15-ти до 28-ми років після закінчення або припинення навчання у загальноосвітніх, професійних навчально-виховних і вищих навчальних закладах, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після звільнення зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби надається перше робоче місце на строк не менше двох років. Молодим спеціалістам – випускникам державних навчальних закладів, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами, установами, організаціями, надається робота за фахом на період не менше трьох років у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Проте особливість правового становища органів державної влади, які виконують державні функції та завдання, обумовлює й особливий характер трудових правовідносин громадян, які в них 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 низку 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.