

## ПСИХОЛОГІЯ

УДК 342.92

**О. Г. ФРОЛОВА,***доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри адміністративного права**Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

### ДО ПРОБЛЕМ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ЇХ ПСИХОЛОГІЧНОГО СТАНУ З ЕФЕКТИВНІСТЮ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

Розглянуто деякі сучасні проблеми взаємозв'язку адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ та їх психологічного стану з ефективністю професійної діяльності ОВС.

Проблеми взаємозв'язку та впливу змін адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ (далі – ОВС) на їх психологічний стан та ефективність професійної діяльності достатньо складні, багаторівневі, комплексні й багатогранні, постійно і динамічно змінюються, збагачуються новими характеристиками й ускладнюються новими особливостями залежно від стану правопорядку й основних показників стану злочинності та інших правопорушень у державі, адміністративно-правового статусу самих органів внутрішніх справ та організаційно-правових основ їх діяльності, а також залежно від змін, що відбуваються в соціальному, правовому, економічному, політичному та іншому розвитку країни у цілому. Ці проблеми тривалий час і з різних аспектів досліджуються юристами та психологами, серед яких треба назвати насамперед О. М. Бандурку, Л. М. Балабанову, Ю. П. Битяка, С. В. Бочарову, О. В. Землянську, В. Л. Лефтерова, Н. П. Матюхіну, О. В. Негодченка, В. П. Петкова, А. М. Подоляка та багато інших. Однак усі порушені питання за своїм змістом і глибиною з урахуванням постійного руху в часі та просторі є невичерпними, а тому актуальними і сьогодні.

Обсяг конкретних суб'єктивних прав та обов'язків будь-якого громадянина, тим паче державного службовця чи, зокрема, працівника органів внутрішніх справ, як відомо, є динамічним і завжди тісно й органічно пов'язаний із перебігом часу та зміною, з одного боку, соціальних, економічних, політичних та інших умов, що сформувалися в тій чи іншій державі, в якій громадянин проживає і громадянином якої він є, а з іншого – певних життєвих обставин і ситуацій. За часи формування, становлення й розвитку України як суверенної демокра-

тичної держави відбулися докорінні зміни практично в усіх сферах суспільного життя й людської діяльності, що певним чином позначилися й на сучасному адміністративно-правовому статусі працівників ОВС і сприяли відповідній динаміці його проблем. Усе це неминуче відбилося на психологічному стані працівників ОВС та його особливостях, а також на ефективності професійної оперативно-службової діяльності ОВС і практичних результатах боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Указані процеси досліджували, наприклад, такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, В. М. Плішкін, О. Г. Фролова [Див.: 1–8] тощо. Разом із тим, і сьогодні вивчення проблем адміністративно-правового статусу працівників ОВС та його впливу на психологічний стан зазначеної категорії працівників та ефективність їх професійної діяльності не втратило своєї актуальності й має вагомим не тільки теоретичне, а й практичне значення для вдосконалення процесів управління в ОВС і підвищення їх ефективності.

Так, подальший розвиток ринкових відносин в економіці України і поглиблення процесів демократизації суспільства викликали з кінця 2010 і початку 2011 років революційні зміни спочатку в центральних органах виконавчої влади, починаючи з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а потім і поступове реформування всієї системи органів виконавчої влади до місцевого рівня. Відповідні зміни відбулися і продовжують відбуватися і в Міністерстві внутрішніх справ (МВС) України як одному з центральних органів виконавчої влади і безпосередньо в органах внутрішніх справ та їх підрозділах на місцях, і в усій системі органів МВС України в цілому та адміністративно-правовому статусі

їх працівників, що й обумовлює загострення і підвищену актуальність даної теми.

Термін «статус» у перекладі з латинської мови означає «становище» або «стан», звідси дослівно поняття «статус працівника ОВС» означає його становище або стан. Адміністративно-правовий статус працівника ОВС є, з одного боку, складовою частиною його загального статусу і, з іншого – певним різновидом статусу державного службовця. Даний статус визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, що складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності. З одного боку, адміністративна правоздатність передбачає широкий комплекс прав та обов'язків працівників органів внутрішніх справ, закріплених Конституцією України, нормами різних галузей права – указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України й відомчими нормативно-правовими актами, які відбивають значну правову й соціально-політичну роль працівників ОВС у суспільстві як представників держави, що виступають суб'єктами управлінської діяльності у сфері внутрішніх справ, у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. З іншого боку, адміністративна дієздатність – це здатність працівників ОВС своїми власними діями набувати своїх прав як працівників ОВС, зазначені вище, і виконувати свої обов'язки, а також гарантії реалізації цих прав та обов'язків, передбачені законом та іншими нормативно-правовими актами, і специфічний механізм їх охорони державою. Цей механізм, у свою чергу, також має достатньо складне організаційно-правове регулювання. Реалізація прав і виконання обов'язків працівниками ОВС забезпечується шляхом їх відповідного правового оформлення з передбаченням різних видів відповідальності як самих працівників ОВС, так і інших державних службовців чи пересічних громадян, а також державних і недержавних органів, установ та організацій за їх порушення чи недотримання тощо.

Отже, правовий статус працівника органів внутрішніх справ – це, по-перше, визначена в нормативно-правових актах система прав, свобод та обов'язків, а також відповідних обмежень, нормативно-правових і морально-психологічних вимог щодо кожної окремої категорії працівників служб і підрозділів системи МВС України та їх професійної діяльності, пов'язаної з виконанням правоохоронних завдань у царині охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, а також, по-друге, це знов-таки визначена у нормативно-правових актах система вже соціаль-

но-правового захисту самих працівників ОВС та забезпечення певних гарантій їх якісної професійної діяльності, у тому числі й засобами різних видів юридичної відповідальності і самих працівників ОВС за неналежне виконання покладених на них обов'язків або зловживання владою тощо. Таким чином, статус працівника ОВС визначається як складна диференційована й разом із тим комплексна система елементів, що має певну вертикальну й горизонтальну структуру. Основними елементами такої системи є права, обов'язки, обмеження, професійна компетентність, юридична відповідальність, гарантії матеріально-технічного, фінансово-економічного та іншого забезпечення професійної діяльності працівників ОВС тощо. Специфічний владно-розпорядницький та правоохоронний характер адміністративно-правового статусу працівника ОВС передбачає виконання і безумовне дотримання персоналом ОВС і певних вимог щодо його стану здоров'я, психологічного стану і наявності в нього необхідних психологічних характеристик і особливостей. Саме тому зовсім не випадково під час прийому на службу в органи внутрішніх справ кожна особа проходить різні форми контролю, у тому числі й повний і поглиблений медичний огляд її стану здоров'я та систему спеціальних психологічних тестів. У цьому і виявляється прямий вплив адміністративно-правового статусу працівника міліції на його професійний відбір на службу в ОВС за характеристиками й особливостями його стану здоров'я і психологічного стану. На практиці існує й опосередкований зворотній зв'язок і вплив психологічних особливостей особистостей працівників органів внутрішніх справ, що змінюються під впливом різноманітних зовнішніх та внутрішніх факторів і умов їх професійної діяльності (у тому числі можливі й процеси так званої професійної адаптації чи професійної деформації), на адміністративно-правовий статус працівників ОВС. Зокрема, це, наприклад, здійснюється через ефективність професійної діяльності, на яку впливає психологічний стан працівника ОВС. Ефективність професійної діяльності працівників ОВС, у свою чергу, певною мірою виявляє і визначає їх спроможність реалізовувати на практиці свої права та виконувати свої службові обов'язки, що фактично становить їх дієздатність, тобто другу (після правоздатності) частину їх адміністративно-правового статусу. За певних умов такий опосередкований зворотній зв'язок здатний породжувати і породжує на практиці певні проблеми, які потребують свого вирішення, а відповідно належної уваги і необхідних відповідних пошукових досліджень учених і практиків. При цьому треба розуміти,

що статус конкретного працівника чи певної групи або категорії працівників органів внутрішніх справ на практиці визначається насамперед обійманою ним або ними посадами. Разом із тим, психологічні особливості кожної особистості працівника ОВС у певних межах (за умови успішного проходження ним щорічного поглибленого професійного медичного огляду) можуть впливати на ефективність його професійної діяльності, а звідси опосередковано й на основні показники реалізації його адміністративно-правового статусу та адміністративно-правового статусу органу внутрішніх справ, у якому він працює, у цілому. Приймаючи рішення і здійснюючи його, працівник ОВС виражає не тільки власну волю, а й волю колективу, який він представляє. Крім того, за якість виконання конкретних службових завдань і свою поведінку відповідає не лише він сам, а й орган, служба, підрозділ чи організація МВС, які він представляє.

На сьогодні можна умовно відокремити загальні і спеціальні організаційно-правові засади сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС, а також їх соціального, грошового й пенсійного забезпечення. Наведемо декілька прикладів. Серед головних нормативно-правових актів, що формулюють і надають загальні організаційно-правові основи сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС можна, насамперед, назвати, окрім Конституції, також закони України «Про міліцію», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ», постанову Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ», указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР» тощо.

Серед головних нормативно-правових актів, що визначають спеціальні організаційно-правові засади сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС можна, наприклад, назвати закони України «Про оперативнорозшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з корупцією», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення державної служби боротьби з економічною злочинністю», «Про затвердження Положення про дозвільну систему» тощо.

До основних нормативно-правових актів, що передбачають організаційно-правові засади со-

ціального, грошового й пенсійного забезпечення працівників ОВС, можна віднести, приміром, закони України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист», постанови Кабінету Міністрів України «Порядок і умови державного обов'язкового особистого страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого складу органів і підрозділів внутрішніх справ», «Порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їхніх сімей» тощо.

Аналіз більшості з вищезазначених та інших нормативно-правових актів, що передбачають загальні, спеціальні, соціальні та інші організаційно-правові основи сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС, свідчить, що більшість із них, незважаючи на існуючі нині певні зміни й доповнення, здебільшого застарілі, не відповідають сучасним вимогам і реаліям сьогодення, мають декларативний характер, на практиці в повному обсязі не працюють і не виконуються, оскільки не мають належних економіко-фінансових розрахунків і необхідного бюджетного, фінансово-економічного, технічного чи іншого забезпечення.

Працівники органів внутрішніх справ – це особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські й правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені й за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Крім того, вони вступають у правові відносини, які впливають зі змісту їх службових повноважень не лише всередині органу чи підрозділу, а й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними й недержавними органами. Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, зокрема, заходи примусового характеру. Владна природа їх службових повноважень забезпечує реальну й необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин, як правило, правопорушників, для досягнення соціально корисного результату, безумовного виконання всіма громадянами норм закону, забезпечення обов'язковості підпорядкування

поведінки громадян законним вимогам і розпорядженням працівників ОВС.

Особливості адміністративно-правового статусу працівника ОВС, як відомо, виявляються на практиці не тільки в наявності у нього певних повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені держави через державні органи, а й у безпосередній причетності за родом службової діяльності до підготовки, прийняття або проведення в життя спеціальних державно-управлінських рішень у сфері внутрішніх справ, у забезпеченні громадської безпеки, громадського порядку, правопорядку й законності в державі в цілому. До того ж, його суворо й чітко нормативно регламентована діяльність поєднується з можливістю й необхідністю за певних умов оперативного прийняття власних вольових рішень на підставі й з урахуванням відповідних нормативно-правових норм, що дуже важливо, перш за все, в екстремальних, надзвичайних чи особливих умовах несення служби, які тягнуть за собою особливе нервово напруження й значний психологічний тягар і нерідко для працівника ОВС є повсякденними, що негативно відбиваються на ефективності та практичних результатах його професійної службової діяльності.

Зазначені особливості адміністративно-правового статусу працівника ОВС й несення ним служби, що в даний час значно загострені сучасною економічною кризою в суспільстві, зростанням кількості злочинів та правопорушень, їх ускладненням та обтяженням, вимагають від них неухильного виконання й повної реалізації на практиці необхідних організаційно-правових, медичних, технічних, соціально-побутових та інших умов для свого професійного становлення, професійної адаптації й успішної професійної діяльності. Однак, враховуючи загальні і спеціальні кризові явища, які існують сьогодні в країні, й охопили практично всі сфери діяльності (фінанси, економіку, політику), реалізація вказаних умов і виконання відповідних правових норм є складновиконуваними, що негативно відбивається на ефективності оперативно-службової діяльності працівників ОВС та на її основних практичних показниках.

Як бачимо, адміністративно-правовий статус працівника ОВС має складний, багатогранний характер: з одного боку, працівник ОВС є представником озброєного органу державної виконавчої влади, посадовою особою, а з іншого – особою найманої праці, суб'єктом службово-трудових відносин, що виникають при проходженні державної служби в органах внутрішніх справ. Як працівник системи МВС він позбавлений права займатися підприємницькою

діяльністю – як безпосередньо, так і через посередників, або сприяти в ній іншим особам, брати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю, бути членом політичних організацій і рухів, брати участь у страйках тощо. Існують також інші специфічні вимоги, притаманні тільки професії працівника ОВС.

Як уже вказувалося, адміністративно-правовий статус працівника органів внутрішніх справ визначається саме обійманою ним посадою, в якій відбиваються його функціональна роль й місце в конкретному органі внутрішніх справ. Посада – це частина організаційно-правової структури ОВС з відповідною частиною компетенції, що надається такій особі як працівнику ОВС, що закріплено в офіційних нормативно-правових та інших документах (наказах, штатних розкладах, схемах, посадових окладах тощо). Кожна посада в органах внутрішніх справ утворюється в розпорядницькому порядку. Правовими актами визначається її назва, місце в службовій ієрархії (кому вона підлегла, хто підлеглий їй тощо), порядок заміщення посади. Вона включається до штатного розкладу й у єдину номенклатуру посад державних службовців. Посади працівників органів внутрішніх справ мають свої найменування (рядовий, молодший, середній, старший, вищий начальницький склад). Посада для правового статусу працівника ОВС є синтезом його організаційно-правового становища і складається з 2-х частин – службової й особистої. Службові права й обов'язки такого працівника – це його право видавати індивідуальні акти у вигляді наказу, застосовувати заходи примусу, дотримуватися внутрішнього розпорядку дня тощо. У свою чергу, особисті права виражаються, наприклад, у розмірі відпустки, пільгах, компенсації, гарантіях, конкретних умовах праці тощо). Значною проблемою й недоліком Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом в органах внутрішніх справ України, на який ми вже посилалися раніше, є неповний перелік прав та обов'язків особового складу органів, служб та підрозділів внутрішніх справ.

Таким чином, правове становище працівника органів внутрішніх справ залежить від того, як регулюється правова сфера його службової діяльності. Проблема полягає в тому, як виконуються управлінські функції і які саме. Вона стосується насамперед порядку проходження служби в органах внутрішніх справ. Розвиток законодавства України в цьому напрямку повинен припускати вироблення конкретних критеріїв на просування по службі, підвищення заробітної плати й удосконалення структури ОВС. Зважаючи на недосконалість правової бази

адміністративно-правового статусу посадової особи органів внутрішніх справ, варто було б розробити Закон України «Про державну службу в органах внутрішніх справ», де дістали б своє відображення такі положення: а) дефініція поняття «державна служба в органах внутрішніх справ»; б) вичерпне окреслення завдань, принципів державної служби в органах внутрішніх справ; в) визначення державної посади в органах внутрішніх справ, їх класифікація та реєстр, класифікаційні вимоги до посад; г) трактування понять «посадова особа», «керівник» і «представник влади» органів внутрішніх справ; д) якомога повний перелік загальних прав та обов'язків державних службовців – працівників ОВС, обмеження по службі; е) особливості процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

З метою підвищення престижу служби в ОВС, зацікавленості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявам корупції та інших правопорушень необхідно, на нашу думку, продовжити роботу щодо вдосконалення системи юридичних гарантій проходження державної служби в системі МВС України, а саме: а) підвищити стимулюючу роль посадових окладів в оплаті праці;

б) передбачити заходи до залучення на державну службу в ОВС здібних, перспективних фахівців, зацікавлених у результатах своєї праці; в) консолідувати структуру заробітної плати і зменшити кількість її компонентів, усунути територіальні розбіжності в оплаті праці працівників ОВС; г) принципово співвіднести умови оплати праці кожного державного службовця системи МВС України з результатами його атестації й оцінкою професійної діяльності; д) посилити посадову диференціацію умов оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечити зростання заробітної плати протягом усього періоду служби; е) посилити стабільні правові гарантії і всебічну соціальну захищеність працівників ОВС; є) розширити можливості й види стимулювання за підвищення й покращення практичних результатів і показників оперативно-службової діяльності.

У межах даної статті нами розглянута лише незначна частина проблем сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС та його взаємозв'язків і впливу на їх психологічний стан і ефективність професійної діяльності. Вважаємо, що порушені питання потребують свого подальшого вивчення й пошуку конкретних шляхів їх вирішення.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 2. Особлива частина / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
3. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС МВС України, 2004. – 780 с.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ / Н. П. Матюхіна. – Х. : Основа, 2002. – 126 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
8. Фролова О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ / О. Г. Фролова. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2001. – 312 с.

*Надійшла до редколегії 18.05.2012*

**ФРОЛОВА Е. Г. К ПРОБЛЕМАМ ВЗАИМОСВЯЗИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ С ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**  
Рассмотрены некоторые современные проблемы взаимосвязи административно-правового статуса работников органов внутренних дел и их психологического состояния с эффективностью деятельности ОВД.

**FROLOVA O. TO THE PROBLEMS OF INTERRELATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF LAW ENFORCEMENT BODIES AND THEIR PSYCHOLOGICAL CONDITION WITH EFFICIENCY OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES**

Some modern problems of interrelation of administrative and legal status of employees of law enforcement bodies and their psychological condition with efficiency of professional activity of law enforcement bodies are studied.