

УМОВИ ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті уточнено поняття «умови призначення на посаду в органах внутрішніх справ», здійснено їх класифікацію та визначено особливості правового регулювання таких умов.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, служба, посада, призначення, умови.

Під проходженням служби в органах внутрішніх справ зазвичай розуміють сукупність юридичних фактів, що викликають зміну службово-правового положення працівників органів внутрішніх справ, зокрема: (а) зарахування до кадрового резерву, (б) призначення на посаду, (в) присвоєння спеціального звання, (г) службове атестування, (д) переміщення по службі, (е) припинення служби в органах внутрішніх справ. Вступ на службу в зазначені органи передбачає зайняття особою певної посади з визначеною трудовою функцією, відповідними місцем роботи й умовами праці, оплати, режиму, навантаження тощо. Проте саме на початковому етапі проходження служби в цих органах – призначенні на посаду – виникає найбільше проблем, що й зумовлює актуальність написання да-

ної статті, метою якої є уточнення умов прийняття на посаду в органах внутрішніх справ, їх характеристика й формулювання власного визначення цих умов.

Проблемами проходження служби в органах внутрішніх справ займалися видатні науковці різних галузей права, зокрема, В. Б. Авер'янов, М. Г. Александров, О. М. Бандурка, А. Т. Комзюк, Р. І. Кондратьєв, К. Ю. Мельник, О. М. Музичук, О. Ю. Синявська та ін. Проте умови призначення на посаду в цих органах потребують подальшого наукового пошуку.

Зазначені умови ґрунтуються на загальних принципах трудового права, в тому числі на праві кожного громадянина України вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати професію й рід занять, забороні необґрунтованої від-

мови у прийнятті на службу, недопустимості обмежень прав і встановлення певних переваг. Умовами прийняття на службу в органи внутрішніх справ є фактичні обставини, що мають юридичне значення, за наявності яких і можуть виникнути державно-службові відносини. Під цими умовами маються на увазі юридичні вимоги, що пред'являються до претендента на державну посаду в системі державної служби. За умов ринкової економіки в підґрунтя правового регламентування державно-службових відносин має бути покладено найважливіше природне право людини – вільно розпоряджатися собою і своїми здібностями до праці. А тому прийняття на службу в органи внутрішніх справ в Україні ґрунтується перш за все на одному з найважливіших принципів організації праці – її добровільності і свободі трудового договору. Призначення на посаду здійснюється за угодою сторін, що є основною правовою формою, яка опосередковує їх вільний вибір. Увесь персонал цих органів комплектується на добровільних засадах. Інша позиція могла свідчити про існування примусової праці на державному рівні.

Важливим складником проходження служби в органах внутрішніх справ як юридичного інституту є посада як першоеле-

мент, фундамент, основа органу державної служби. Це поняття вказує на частину державної влади, делегованій тій особі, яка обіймає конкретну посаду. Посада – це юридичний опис соціального статусу особи, яка обіймає цю посаду. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Це дає можливість зробити висновок, що організаційна структура апарату управління становить собою формалізовані «соціальні позиції юридично закріплені ролей». Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, що не можна сказати про їх ролі. Кожен державний службовець має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції. У цьому розумінні він завжди перебуває на конкретній посаді у структурних підрозділах органів державної влади. Посада зазвичай створюється на постійних засадах для задоволення потреб органу у вирішенні конкретних завдань і виконанні відповідних функцій [15, с. 243].

Стаття 25 КЗпП України [5] передбачає заборону вимагати від осіб, які влаштовуються на роботу, відомості про їх партійну й національну належність, походження, прописку й документи, подання яких не передбачено законодавством. Рівне право

доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю, але ще не його фактичним здійсненням. Проголошення права рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації й того, що громадянин вправі в будь-який час вимагати, а державний орган зобов'язаний негайно й беззастережно надати йому бажану посаду. Фактичне здійснення цього принципу залежить від низки чинників.

У зв'язку із цим для вступу на службу в органи внутрішніх справ існують загальні і спеціальні вимоги. Рівноправність, як закріплене законом рівне положення суб'єктів права щодо реалізації своїх можливостей, об'єктивно стає джерелом нерівності, оскільки можливості в різних людей досить неоднакові [4, с. 461]. Наприклад, у ФРН при прийнятті на державну службу діє правило рівних можливостей, яке полягає в тому, що призначення на державну службу проводиться з урахуванням здібностей і професійного рівня підготовки претендента. Заборонена дискримінація залежно від статі, походження, раси, віросповідання, а також за релігійними чи політичними мотивами. Частина 2 ст. 33 Конституції цієї країни (від 23 травня 1949 р.) встановлює рівний доступ кожного громадянина ФРН до дер-

жавної служби. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, при рівній професійній підготовці при заміщенні посад допускається віддавати їм перевагу [7, с. 260].

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про міліцію» [14] на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими й моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. У даному випадку варто погодитися з думкою О. М. Ярошенка, що громадянство є не елементом, складником правового статусу суб'єкта права, а передумовою існування в індивіда в повному обсязі певного статусу громадянина конкретної держави [16, с. 6]. Приміром, у країнах Європейського Співтовариства доступ до державної служби не завжди обмежується браком громадянства. Комісія ЄС 5 січня 1988 р. вказала на те, що будь-яка дискримінація, пов'язана з громадянством, не може бути виправданою. Так, Нідерланди першими відмовилися від умови громадянства при прийнятті на державну службу, за винятком деяких установлених законом посад (наприклад, бургомистра). Деякі країни (Франція, Німеччина, Італія) в 90-х роках ХХ ст. внесли зміни

в законодавство й відкрили доступ громадянам – членам Співтовариства до посад державної служби, не пов'язаних зі здійсненням державної влади чи захистом загального інтересу [3, с. 330–332].

Проте все ж таки, на нашу думку, не можна погодитися з Ю. П. Битяком, що необхідно передбачити можливість й порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян, досвід яких широко використовується в різних галузях управління [1, с. 87]. Фактична реалізація права на призначення на посаду в органах внутрішніх справ залежить від низки чинників. У зв'язку із цим при вступі на службу в дані органи розрізняють вимоги загальні і спеціальні. До останніх належить наявність спеціальної освіти, професійної підготовки, досвіду роботи тощо. Треба вважати необґрунтованою й незаконною відмову громадянину України у прийнятті на службу в органи внутрішніх справ, якщо вона не ґрунтується на відсутності у претендента професійних якостей чи інших вимог, передбачених законодавством.

Відповідно до п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [10] на службу останні приймаються на добровільних засадах особи, які

досягли 18-річного віку, здатні за особистими якостями, освітою і станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки. Умову про досягнення зазначеного віку вважаємо правильною, оскільки громадянин України може самостійно здійснювати в повному обсязі свої права й обов'язки саме з 18 років. На наше переконання, щодо цієї вимоги винятків не повинно бути. Це пов'язано з тим, що така умова щодо віку зумовлена специфікою службової діяльності правоохоронця, його відповідальністю за виконання покладених на нього функцій. Служба в органах внутрішніх справ пов'язана зі значними фізичними і психологічними навантаженнями, з необхідністю застосування спеціальних знань, засобів і навичок, тому серед службовців правоохоронних органів немає працівників юного віку. Для проходження служби в цих органах недостатньо наявності загальної правосуб'єктності, а необхідно мати повну цивільну дієздатність. Саме тому ми не погоджуємося з думкою П. Д. Пилипенка, що працівниками зазначених органів можуть бути особи, які досягли 18-річного віку, тому що саме з цього моменту вони вправі самостійно і без будь-яких обмежень розпоряджатися своєю здатністю до праці [9, с. 96].

Що стосується вікових обмежень на посадах при службі в органах внутрішніх справ, то згідно з п. 5 вказаного вище Положення особи рядового й молодшого начальницького складу в цих органах перебувають: чоловіки – до 45-річного, жінки – до 40-річного віку. За необхідності й за згодою цих осіб, а також за умови їх придатності до служби строк останньої їм може бути продовжено (до 5-ти років) начальниками, яким надано право призначати на посади рядового й молодшого начальницького складу. Як вбачається, обмеження віку перебування на службі в зазначених органах не завжди є виправданим для службовців, які незалежно від віку можуть ефективно працювати, виконувати завдання державних органів і приносити користь державі. Також у світлі реформування пенсійного законодавства України видається доцільним внесення в цій частині змін до Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ.

Установлені умови визначають основу професійних якостей претендента на посаду в цих органах. Вони доповнюються іншими, з урахуванням специфіки, умов, місця й часу функціонування відповідного підрозділу органу внутрішніх

справ. Їх значення полягає в тому, що вони окреслюють відповідність здібностей і професійної підготовки громадянина змісту й обсягу компетенції, встановленій за посадою в цих органах. Рівень професійної освіти, необхідний для прийняття на таку службу, залежить від посади, на яку претендує громадянин.

Якщо специфіка цілей і завдань, що стоять перед певною службою чи посадою, вимагає диференційованого підходу щодо освітнього рівня кандидата, ця обставина відбивається у відповідних документах, що регламентують порядок та умови прийняття на службу в такі підрозділи. Наприклад, за п. 2.2 Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового і соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р., № 3720-XII, на службу до конкретних підрозділів органів внутрішніх справ приймаються громадяни, які відповідають вимогам Закону України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ та інших нормативних актів.

Посади начальницького складу підрозділів комплектуються найбільш підготовленими спеціалістами певних служб, а також фахівцями й науковцями в галузі кредитно-фінансової справи та підприємницької діяльності. Відповідно до п. 1.3 Положення про юридичні бюро (юридичні групи, юрисконсультів) у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України від 16 грудня 1994 р., № 690, посади в юридичних підрозділах, а також юрисконсультів заміщуються особами середнього і старшого начальницького складу, які мають юридичну освіту й необхідний досвід правової роботи в органах внутрішніх справ або народному господарстві. Згідно з п. 1.6 наказу МВС України від 30 березня 1995 р., № 181 «Про створення служби внутрішніх розслідувань Державної служби охорони при МВС України» комплектування посад служби внутрішніх розслідувань здійснюється особами з вищою юридичною освітою, які мають досвід слідчої, оперативної або кадрової роботи в органах внутрішніх справ і за своїми діловими й моральними якостями можуть виконувати поставлені перед службою завдання [11, с. 40, 41].

Поряд з професійними якостями працівників цих органів мають бути притаманні певні

особисті властивості. Позитивну роль у їх забезпеченні має відігравати Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ України [6]. У цьому нормативному акті встановлено, що громадянин України, який вирішив присвятити своє життя службі в органах внутрішніх справ, добровільно бере на себе обов'язок служити закону, виконувати вимоги Присяги [12], дотримуватися високоморальних норм поведінки. Високі моральні якості працівника цих органів не формуються стихійно, а тому запровадження Етичного кодексу працівника органів внутрішніх справ України є досить актуальним [2]. Цей Кодекс спрямовано на зміцнення моральних засад проходження служби в органах внутрішніх справ, виховання у працівників почуття патріотизму, неухильного виконання законів та етичних норм професійної поведінки.

Особистими умовами для всіх працівників цих органів є принциповість, рішучість і можливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність і витримка. Зазначені вимоги мають правове значення, а тому при їх недодержанні до працівника органів внутрішніх справ можуть застосовуватися заходи дисциплінарного стягнення.

Працівникові належить постійно пам'ятати, що він є представником влади, й бути гідним довіри народу.

Також існують деякі специфічні моральні норми і правила, яких мають дотримуватися працівники цих органів. До них можна віднести почуття підвищеної соціальної відповідальності за свої дії, перспективне мислення, прагнення до аналізу прийнятих рішень, енергійність, діловитість та ін. Проблеми моральності служби в органах внутрішніх справ актуалізуються у зв'язку з важливістю подолання елементів негативного іміджу органів внутрішніх справ, з потребами гармонізації відносин чиновників і громадян, а також для взаємодії працівників цих органів всередині своєї соціально-професійної групи.

Для порівняння: законодавство зарубіжних країн досить ретельно регламентує питання щодо умов допуску до державної посади і процедури прийняття на державну службу. В усіх країнах Європейського Співтовариства існують специфічні умови доступу до державної служби, покликані водночас гарантувати професійну кваліфікацію майбутніх державних службовців і обмежити упередженість при виборі [3, с. 314]. У ФРН, приміром, діють такі загальні вимоги: державним службовцем може стати тільки

той, хто є громадянином ФРН, хто дає гарантію виступати на підтримку вільного демократичного порядку в душі Основного закону, володіє спеціальним рівнем підготовки тощо [8, с. 536].

Варто додати: якщо в ч. 2 ст. 32 КЗпП України передбачено обмеження власника або уповноваженого ним органу щодо стану здоров'я працівника, то в спеціальному законодавстві, зокрема, в п. 40 «з» Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ крім цього встановлено, що особам зазначеного складу, які є між собою близькими родичами або свояками, не дозволяється проходити службу в одному й тому ж органі внутрішніх справ, якщо їх служба пов'язана з безпосередньою підлеглистю або підконтрольністю одного з них іншому. Близькими родичами або свояками є батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також брати, сестри, батьки й діти подружжя. Отже, адміністрації органу внутрішніх справ перед призначенням особи на посаду належить переконатись, що немає протипоказань щодо стану здоров'я працівника. Порядок проходження обов'язкового спеціального медичного огляду в системі МВС України регламентується наказом МВС України від 6 лютого 2001 р., № 85 «Про затвер-

дження Положення про діяльність військово-лікарської комісії та Порядку проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС» [6]. Адміністрація має пересвідчитись у можливості такого призначення, керуючись указаними нормами. З огляду на специфіку служби, на нашу думку, це не можна розцінювати як свавілля адміністрації цих органів.

Таким чином, умови призначення на посаду в органах внутрішніх справ становлять собою юридичні вимоги, що пред'являються до претендента на посаду в цих органах, за браком яких державно-службові відносини виникнути не можуть. Спираючись на викладене вище, вважаємо, що в Законі України «Про міліцію» необхідно передбачити вичерпний перелік умов

призначення на посаду в органах внутрішніх справ, що надасть можливість громадянам України мати більше гарантій для реалізації права рівного доступу до служби в цих органах. Тому можемо констатувати, що реалізація права на проходження служби в органах внутрішніх справ супроводжується встановленням гарантій і деяких обмежень. Гарантії свідчать про те, що служба в цих органах є доступною, як і будь-яка інша робота. А обмеження, навпаки, – про те, що не всі можуть претендувати на зайняття державної посади в державному органі. Законодавством закріплено заборони, що обмежують доступ до проходження служби в органах внутрішніх справ. Це зумовлено перш за все особливостями цієї служби, на яку приймаються лише гідні, освічені особи, з високими моральними якостями.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с. 2. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України, схвал. Колегією МВС України 05.10.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://ukr.kadry-gumvd.kharkov.ua/engine/doc.php?ID=5> 3. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз: моногр. / Зіллер Жак ; [пер. з фр. В. Ховкуна]. – К. : Основи, 1996. – 420 с. 4. Керимов Д. А. Методологія права: моногр. / Д. А. Керимов – М. : Аванта+, 2000. – 560 с. 5. Кодекс законів про працю України : наук.-практ. коментар / [І. В. Арістова, В. В. Безусий, С. О. Бондар та ін.] ; за ред. О. О. Погрібного, М. І. Іншина, І. М. Шопіної. – К. : Правова єдність, 2008. – 456 с. 6. Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ України: затв. наказом МВС України від 11.01.1996р., № 18 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bc-mvs.gov.ua/index.php?id=34> 7. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / [отв. ред. Л. А. Окуньков]. – М. : Контакт ; ИНФРА*М, 1998. – 369 с. 8. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подгот. гос. служ. / А. Ф. Ноздрачев – М. : Статут, 1999. – 592 с. 9. Пилипенко П. Ознаки трудової правосуб'єктності працівників у трудових правовідносинах / П. Пилипенко // Право України. – 1999. – № 12. – С. 94–98. 10. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України : затв. пост. КМУ від 29.07.1991 р., № 114 // 36. норм. актів Укра-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

їни з питань правопорядку / уклад. : В. Г. Слободянюк, В. П. Лисюченко. – К., 1993. – 507 с.

11. Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2009. – 272 с.

12. Про затвердження нового тексту Присяги працівника органів внутрішніх справ України : пост. КМУ від 28.12.1991 р., № 382 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/tpart16/isx16684.htm>

13. Про затвердження Положення про діяльність військово-лікарської комісії та Порядку проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС : наказ МВС України від 06.02.2001 р., № 85 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=z0164-01>

14. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

15. Стародубцев А. А. Посада як основа службової кар'єри / А. А. Стародубцев // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 238-243.

16. Ярошенко О. М. Правовий статус сторін трудових правовідносин : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юр. наук : спец. 12.00.05 / О. М. Ярошенко. – Х., 1999. – 18 с.

УСЛОВИЯ НАЗНАЧЕННЯ НА ДОЛЖНОСТЬ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ Стародубцев А. А.

В статье уточнено понятие «условия назначения на должность в органах внутренних дел», предложено их классификацию и определены особенности правового регулирования этих условий.

Ключевые слова: органы внутренних дел, служба, должность, назначение, условия.

CONDITIONS OF APPOINTMENT TO OFFICE IN INTERNAL AFFAIRS BODIES Starodubtsev A. A.

A concept «conditions of appointment to office in internal affairs bodies» is specified in the offered article, their classification is offered and the features of the legal adjusting of these terms are certain.

Key words: organs of internal affairs, service, position, setting, terms.

Надійшла до редакції 17.01.2012 р.