

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35

Ростислав БОТВІНОВ
*Національна академія державного управління
при Президенті України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА КОЛІЗІЯ

Аналізуються зміст і особливості служби у правоохоронних органах, зокрема Національній поліції України. Визначаються основні характеристики служби у правоохоронних органах. Наголошується, що сучасна концепція служби в органах внутрішніх справ, базуючись на гуманістичних і моральних орієнтирах демократичної держави, націлена на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і держави від злочинних посягань та інших протиправних діянь і в той самий час на якісне, високопрофесійне обслуговування населення.

Ключові слова: правова держава, правопорядок, служба у правоохоронних органах, служба у Національній поліції України, публічна служба.

Rostyslav Botvinov. Public service in the National Police of Ukraine: normative and legal conflict

The content and features of service in law enforcement, including the National Police are analyzed. Established the essential features of service in law enforcement. The author notes that the modern concept of service in the Interior, based on humanistic and moral guidelines democratic state, aims to provide reliable protection of the individual, society and state from criminal attacks and other illegal acts at the same time high-quality, highly professional services.

Key words: rule of law, order, service in law enforcement, National Police Service in Ukraine, public service.

В історії України органи внутрішніх справ завжди займали вагомe місце в системі державної влади, помітно впливаючи на громадсько-політичну ситуацію в країні. Не є винятком і розвиток українського суспільства сьогодні. Наразі ця державна структура перебуває під пильною увагою владних структур, політичних сил, громадськості. Це пояснюється, насамперед, функціонально-цільовим призначенням сил правопорядку, наявністю в них широкого кола повноважень щодо застосування комплексу заходів для конструювання систем громадської та особистої безпеки і забезпечення їх ефективного функціонування.

Особливості служби в правоохоронних органах привертала увагу таких

© Ботвінов Р. Г., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 2(33)

дослідників, як В. А. Владимиров, О. В. Зайчук, М. С. Кельман, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, М. І. Мельник, Л. А. Морозова, О. Ф. Скакун, Ю. А. Тихомиров, Н. М. Онищенко, Н. Т. Шестаєв, М. І. Хавронюк та ін.

Мета статті – розкрити змістовний аспект правових принципів організації і діяльності публічної служби стосовно служби в правоохоронних органах.

Революція гідності обумовила кардинальну зміну пріоритетів державної політики, у тому числі стосовно значення Міністерства внутрішніх справ України (МВС). Рух України до правової держави зумовив перегляд соціального призначення органів внутрішніх справ, головним завданням яких тепер стають не безпека правлячого режиму, а забезпечення ефективного правового захисту людини, її прав і свобод. У зв'язку з цим ключовими моментами нової концепції служби в органах внутрішніх справ стали такі ідеї: посилення демократичних засад служби; її деполітизація; комплексний підхід до регламентації служби; забезпечення поєднання централізованих та децентралізованих засад у вирішенні кадрових питань; усунення надмірної бюрократизації службових відносин; націленість на повноцінне забезпечення правового і соціального захисту співробітників.

Публічна служба в органах внутрішніх справ здійснюється в системі виконавчих органів України, які, як відомо, займаються організаційно-управлінською, виконавчо-розпорядчою діяльністю. Така діяльність реалізується на основі законів і забезпечує безпосередню, повсякденну організацію виконання внутрішніх і зовнішніх функцій держави [1].

Органи внутрішніх справ як елемент системи виконавчої влади є сформоване в державно-розпорядчому порядку відомство, наділене власною компетенцією. Вони мають свою специфіку в організаційному і структурному оформленні, як загальні риси системи виконавчої влади, так і особливі функції, що забезпечують механізм реалізації конкретно регламентованих правом повноважень у сфері охорони правопорядку.

Під час здійснення службової діяльності співробітники органів внутрішніх справ вступають у специфічні відносини, зміст яких пов'язаний із системою повноважень, відповідальності, правових засобів, форм і методів реалізації покладених на відомство завдань щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, створення гарантій громадської безпеки, боротьби зі злочинністю.

Для розуміння правової сутності як виконавчої влади в цілому, так і органів внутрішніх справ зокрема рівною мірою використовується категорія «примус».

Сучасне законодавство щодо забезпечення громадської безпеки також наділяє осіб, залучених до цього процесу, владними повноваженнями, які мають не галузевий, а публічний характер. Особливістю професійного статусу співробітників органів внутрішніх справ є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги і приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами або підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої належності та форм власності. Діяльність співробітників органів внутрішніх справ будується на взаєминах з особами, які не перебувають в їх службовому підпорядкуванні. Таким чином, співробітники органів внутрішніх справ мають владні повноваження, які належать до широкого, невизначеного кола осіб. При цьому зазначені повноваження реалізуються в масштабі всього суспільства і держави в межах відведеної частини правоохоронної діяльності.

Розглядаючи публічну службу в органах внутрішніх справ з позиції формування організаційних основ державного апарату, слід зазначити, що вона являє собою діяльність держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань стосовно реалізації правоохоронних функцій. У цьому сенсі система правоохоронних органів організовується з метою виконання і забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладених на неї Конституцією України.

З позиції практичного здійснення завдань і функцій держави служба в органах внутрішніх справ є одним із видів платної суспільно корисної діяльності. Вона безпосередньо не стосується вироблення ні матеріальних, ні духовних цінностей. Оскільки органи внутрішніх справ являють собою своєрідний механізм у державно-правовій системі, здатний переводити правові настанови на поведінку людей, то професійна робота співробітників цих органів безпосередньо пов'язана з державним управлінням як діяльністю з підтримки встановленої системи норм і правил суспільного життя, упорядкування суспільних відносин. Безпосередній зміст цієї діяльності полягає у впливі на людину, особистість з метою створення (корекції) умов для її правомірної поведінки, а також припинення неправомірних дій; до того ж вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна.

Сучасна концепція служби в органах внутрішніх справ, базуючись на гуманістичних і моральних орієнтирах демократичної держави, націлює на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і держави від злочинних посягань та інших протиправних діянь і в той же час на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Розвиток системи МВС України багато в чому пов'язується з тим, якою мірою в цій професійній діяльності будуть поєднуватися соціальні і правові компоненти.

Ознакою публічної служби демократичної держави є її сервісний характер. Що ж стосується призначення служби в органах внутрішніх справ, то слід зауважити, що до ідеї їх перетворення в структуру з надання соціальних послуг відомчі фахівці ставляться вельми неоднозначно, на що існують свої історико-правові аргументи.

Служба в органах внутрішніх справ характеризується загальним набором ознак, притаманних публічній службі в цілому. До них належать такі:

1) публічна служба в органах внутрішніх справ – це специфічний вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства;

2) межі, форми і методи здійснення діяльності визначаються державою;

3) публічна служба в органах внутрішніх справ є професійною діяльністю, тобто трудовою діяльністю, яка вимагає певної підготовки, професійних знань, умінь і навичок (у зв'язку з чим особи, прийняті на службу в органи внутрішніх справ, в обов'язковому порядку проходять спеціальне професійне навчання або перепідготовку);

4) діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади публічної служби відповідно до штатного розпису державного органу, яка визначає його правовий статус;

5) у межах діяльності відбувається реалізація компетенції органів внутрішніх справ;

6) діяльність полягає у виконанні повноважень державного органу, специфічних посадових обов'язків за дорученням держави і від її імені;

7) служба в органах внутрішніх справ здійснюється за грошову винагороду, що підкреслює особливості в оплаті праці, встановлені для цієї категорії публічної служби;

8) взаємини співробітників будуються на основі характерних для публічної служби відносин влади і підпорядкування;

9) правовий стан співробітників, порядок проходження служби встановлює держава.

Водночас специфіка конкретної професійної діяльності, особливості виконуваних завдань і реалізованих державних функцій обумовлюють особливості правового статусу різних категорій службовців, системи службових взаємин, порядку їх виникнення, розвитку і припинення. Тому законодавець для деяких видів публічної служби встановлює особливі правила її проходження, спеціальні права й обов'язки

службовців, обмеження по службі, порядок атестації, види відповідальності тощо.

Публічна служба в органах внутрішніх справ також має низку особливостей, на підставі яких вона виділяється в особливий вид публічної служби. Такими особливостями є: прийняття під час вступу на службу присяги; наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу; право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї і спеціальних засобів захисту; обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах; особливий порядок прийому і звільнення зі служби та ін.

У процесі публічної служби в правоохоронних органах у цілому й органах внутрішніх справ зокрема реалізується широке коло завдань. Поряд з тим що кожен вид публічної служби реалізує спільне для цього інституту призначення, спеціальні органи публічної влади мають власні галузеві завдання. Також кожен правоохоронний орган має виконувати призначені тільки для нього специфічні завдання, що встановлюються відповідними нормативно-правовими актами. Ці завдання являють собою цілі, яких повинен досягти державний орган під час своєї діяльності.

У своїй діяльності органи внутрішніх справ вирішують завдання, які не ставляться перед іншими державними органами, у тому числі правоохоронної спрямованості. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції як однієї з провідних підсистем МВС України є:

– надання поліцейських послуг з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності;

– надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3].

Специфічна особливість органів внутрішніх справ України полягає в тому, що покладені на них завдання виходять за межі галузевої специфіки (зокрема, видача паспортів, прописка і виписка громадян; видача віз і реєстрація іноземців та осіб без громадянства; реєстрація автомобілотранспортних засобів, їх технічний огляд та ін.), що визначає всі сторони правового статусу системи, її компетенції, функції, форми і методи їх реалізації.

Публічну службу в органах внутрішніх справ слід розглядати як нормативно встановлений і структурно оформлений механізм професійного забезпечення реалізації правоохоронних функцій держави. Інститут такої служби складається з правових норм, які встановлюють численні й різноманітні державно-службові відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю співробітників цієї структури. При цьому він регламентує організацію і діяльність усіх співробітників, які на професійній основі виконують завдання і функції, покладені на МВС України. Можна стверджувати, що на сьогоднішній день сформована досить цілісна система правового регулювання в цій сфері. До системи органів внутрішніх справ входять: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України, Національна гвардія України.

З огляду на численні скандали і факти корупції в системі МВС України в українському суспільстві після Революції гідності назріла думка про необхідність реформування органів правопорядку країни. Кабінет Міністрів України 4 квітня 2015 р. розглянув та ухвалив чотири законопроекти щодо реформи МВС України: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». Верховна Рада України 2 липня 2015 р.

проголосувала за прийняття Закону України «Про Національну поліцію», який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції [3]. Кабінет Міністрів України 2 вересня 2015 р. постановою створив центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію України, яка підпорядковується МВС України [4].

Після створення Національної поліції як окремого органу МВС України стало виконувати функцію політичного управління, політичної координації і певною мірою господарського забезпечення цього органу. Тобто МВС України перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбулося фактичне розділення Національної поліції і МВС України.

Згідно з чинним законодавством, на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою. Вимоги щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліції, затверджує МВС України.

Незалежно від професійних та особистих якостей, рівня фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи у випадках, визначених частиною другою ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», а також: особи, які відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, визначеної законом; особи, які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі Закону України «Про очищення влади» [3].

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» добір кадрів у цей орган відбувається після перевірки кандидата на службу в поліції:

1. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному МВС України.

2. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі.

3. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами [3].

Згідно зі ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» служба в поліції – державна служба особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами стосовно особового складу на підставі відповідних документів, перелік та форму яких устанавлює МВС України. Видавати накази стосовно особового складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів і установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, затвердженою МВС України. Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції встановлює МВС України.

Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів зі специфічними умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, а також особи, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби в

поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції [3].

Виникає суперечність із чинним Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який набув чинності 1 травня 2016 р. Він істотним чином змінює перелік підсистем державної служби, які можна зарахувати до спеціальної. Так, ст. 3 визначає сферу дії закону: дія цього закону поширюється на державних службовців: Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України; державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 цього закону; інших державних органів. Дія цього закону не поширюється на службовців Національного банку України; суддів; прокурорів; військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [2].

У ст. 60 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що проходження служби в поліції регулюється цим законом та іншими нормативно-правовими актами [3].

Центральний елемент адміністративно-правового статусу поліцейського – система прав і службових обов’язків. Закон України «Про державну службу» зафіксував загальні права та обов’язки державного службовця, які безпосередньо стосуються і поліцейських. При цьому до правового статусу поліцейського як державного службовця входять обов’язки держави в цілому. Обов’язок держави – визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – є одночасно і обов’язком поліцейських.

Особливі права і обов’язки поліцейського, діяльність якого нерідко пов’язана з обмеженням прав і свобод громадян, детально конкретизуються в спеціальних нормативних актах, у тому числі залежно від його належності до тієї чи іншої служби. До статусних прав належать такі: перевірка у громадян і посадових осіб документів; затримання й утримання під вартою окремих категорій осіб; особистий огляд; безперешкодне входження в приміщення і на територію, що належить фізичним і юридичним особам; використання в службових цілях транспортних засобів і засобів зв’язку громадян, юридичних осіб; застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї (ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію») [3].

Однією з істотних ознак правового статусу поліцейського є те, що реалізація його прав і обов’язків не пов’язана з часом і місцем безпосередньої службової діяльності. Характерно, що під службовою діяльністю розуміється не тільки виконання посадових обов’язків та наказів і розпоряджень керівника, але й інші дії щодо захисту життя, здоров’я та гідності особи, охорони громадського порядку та громадської безпеки (у тому числі й у надзвичайних ситуаціях).

Під час виконання службових обов’язків поліцейський перебуває під захистом держави. За протиправні дії або бездіяльність при виконанні службових обов’язків, несумлінне виконання службових обов’язків він несе відповідальність відповідно до чинного законодавства.

Важливою гарантією правового статусу є заборона на використання наданих співробітнику прав для виконання обов’язків, не закріплених за ним законом. У цілому статус поліцейських, гарантії і процедури його реалізації (тобто виконання ними посадових обов’язків і функцій), а також механізм проходження служби мають досить детальну регламентацію. Питання побудови державно-службових відносин, які не зафіксовані в спеціальних інструкціях про службу, вирішуються на основі норм трудового права.

Державно-службові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю Національної поліції, інших складових частин системи МВС України займають окреме місце в системі публічної служби України. Цілком зрозуміло, що положення цих органів у державному апараті передбачає формування законодавчої бази спеціалізованого характеру. З огляду на повноваження, якими наділені органи внутрішніх справ, питання публічної служби в системі МВС України мають регламентуватися перш за все рамковим законом про публічну службу, у якому повинні бути відображені такі важливі моменти: поняття публічної служби в цих органах, її завдання, принципи і підвиди; поняття посади, класифікація посад і кваліфікаційні вимоги до них; правовий статус службовця; питання реалізації прав, дисциплінарної відповідальності, правового і соціального захисту, інші питання, які стосуються державно-службових відносин у системі МВС України.

Таким чином, хотілося б підкреслити, що нові державно-службові відносини в органах Національної поліції формуються в непростих умовах, коли наявна невідповідність професійних можливостей поліцейських сучасним вимогам до їх діяльності, коли ця державна структура переживає гострий дефіцит довіри населення. Унаслідок існуючої традиційної інерції, незважаючи на декларовані Конституцією України державні пріоритети в галузі захисту цивільних прав та свобод, органи Національної поліції, як і раніше, сприймаються населенням України як репресивно-каральні і лише потім як державні структури, покликані забезпечувати соціальні цінності.

Список використаних джерел / List of references

1. **Державна служба** : навч. посіб. / за ред. С. М. Серьогіна, Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Івано-Франків. техн. ун-т нафти і газу, 2012. – 542 с. [Derzhavna sluzhba : navch. posib. / za red. S. M. Serohina, D. I. Dzvinchuka. – Ivano-Frankivsk : Ivano-Frankiv. tekhn. un-t nafty i hazu, 2012. – 542 s.].

2. **Про державну службу** : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4> [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>].

3. **Про Національну поліцію** : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2> [Pro Natsionalnu politsiuu : Zakon Ukrainy vid 2 lip. 2015 r. № 580-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>].

4. **Уряд** приймає рішення щодо створення ЦОВВ Національна поліція. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248450495&cat_id=244274130 [Uriad pryimaie rishennia shchodo stvorennia TsOVV Natsionalna politsiia. – Rezhym dostupu : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248450495&cat_id=244274130].

Надійшла до редколегії 22.05.17