

УДК 352/354-057.36

О.Ю. СИНЯВСЬКА, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС: СИСТЕМА ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС

Ключові слова: суб'єкти управління, життєдія-
льність, персонал органів внутрішніх справ, пра-
вовий статус

Проблеми охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю завжди були, є і будуть актуальними для цивілізованого суспільства. Від вирішення питань щодо місця і ролі органів внутрішніх справ у житті України, завдань і функцій, які вони повинні виконувати, щодо того, хто в майбутньому працюватиме в органах внутрішніх справ залежить багато у чому і майбутнє самої України. Разом із тим, працівники органів внутрішніх справ, щоденно вступаючи у проти-дію з кримінально активною, агресивною частиною населення, самі потребують особливого державного захисту. Окрім ускладнення криміногенної ситуації в країні за останні 10-15 років, правоохоронці відчувають на собі та своїх родинах також і економічні та соціальні труднощі й негаразди перехідного періоду. Невирішені соціальні, духовні та правові потреби персоналу, прорахунки у правовому та соціальному захисті працівників ОВС призвели в останні роки до значної втрати органами внутрішніх справ свого професійного ядра, падіння престижу професії міліціонера, виникнення різних негативних проявів у діяльності окремих працівників і, кінець кінцем, до загального зниження ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Статистика свідчить, що протягом 1997-2005 років кількість працівників

органів внутрішніх справ зменшилася більше ніж на 160 тисяч [1, с.7], а кількість тих, хто звільнився з ОВС у 2005 році, на 7,5 % перевищила кількість новоприбулих [2, с.4]. Саме тому роботи багатьох вчених були присвячені вивченню окремих проблем соціального і правового захисту персоналу органів внутрішніх справ [3-6]. Але, на нашу думку, вищевикладене з особливою гостротою ставить питання про необхідність комплексного наукового дослідження процесу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, що і є метою нашої роботи. Її новизна полягає в авторському визначенню системи суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС, запропонованій класифікації цих суб'єктів за різними критеріями.

Свої завдання будь-яка держава вирішує через систему адміністративно-державного управління, а сам процес державного адміністрування фіксується в діяльності конкретних органів і посадових осіб [7, с.162]. Дійсно, управління завжди передбачає наявність того, хто його здійснює, тобто суб'єктів цієї діяльності. Тому, вивчаючи процес управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, необхідно визначити систему та правовий статус його суб'єктів. Очевидно, що для такої діяльності характерною буде велика кількість суб'єктів з різним правовим статусом, структурою, компетенцією та іншими властивостями. Це і державні органи (органи законодавчої, виконавчої і судової влади, прокуратури) та їх структурні підрозділи, і недержавні органи (наприклад, об'єднання громадян), і, навіть, у деяких випадках, фізичні особи. Таким чином, до суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України можна віднести:

1. Верховну Раду України – її парламент, як єдиний орган законодавчої влади в державі. Саме до повноважень Верховної Ради відноситься внесення змін до Конституції України, де закріплені основні права, свобо-

ди та обов'язки людини і громадянина, інші основоположні засади організації державної влади в країні тощо; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України та ін. [8, розділ 4].

2. Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [8, розділ 5]. В межах своєї компетенції та на виконання Конституції та законів України Президент може видавати укази, які мають відношення до забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС України (див., наприклад, Укази Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000; «Про надбавки військовослужбовцям Служби безпеки України та працівникам органів внутрішніх справ України за безперервну службу» від 24.04.2003 р., № 370/2003; «Про деякі заходи щодо державної підтримки сімей з неповнолітніми дітьми працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків» від 17.03.1998 р., № 197/98 тощо).

3. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, який згідно з Конституцією України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади та здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання [8, розділ 6]. Так, постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 р., № 114 затверджене Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР.

4. Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган державної виконавчої влади, утворений для формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадсь-

кого порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів [9] та підпорядковані йому органи та підрозділи внутрішніх справ України. МВС України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також Положенням про Міністерство внутрішніх справ України. У межах своїх повноважень МВС України організовує виконання актів законодавства України і здійснює контроль за їх реалізацією. МВС України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України. Серед повноважень МВС України є такі, що прямо стосуються забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, а саме: здійснювати у випадках, передбачених законодавством України, спеціальні заходи щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ та їх близьких родичів; розробляти і організовувати виконання програм кадрового забезпечення органів внутрішніх справ та внутрішніх військ, вживати заходів до додержання дисципліни і законності в їх діяльності; організовувати роботу навчальних закладів, наукових установ, що належать до сфери його управління; вживати відповідно до законодавства заходів щодо забезпечення правового і соціального захисту осіб рядового і начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців та працівників внутрішніх військ, пенсіонерів із числа військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, членів їхніх сімей, розробляти пропозиції з цих питань і вносити їх на розгляд відповідних органів; організовувати в установленому порядку матеріально-технічне забезпечення діяльності органів і підрозділів внутрішніх

справ, установ і організацій, що належать до сфери його управління, внутрішніх військ, контролювати правильність використання ними матеріально-технічних ресурсів і коштів; організовувати в системі МВС України роботу з питань фінансування, праці, заробітної плати, економічного прогнозування, бухгалтерського обліку і звітності, контрольно-ревізійної діяльності; вносити відповідним органам виконавчої влади пропозиції щодо будівництва об'єктів адміністративного, виробничого, соціально-побутового, військового призначення та житла для забезпечення діяльності його системи, здійснювати контроль за цим будівництвом; організовувати роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у навчальних закладах та наукових установах, що належать до сфери його управління; організовувати діяльність закладів охорони здоров'я, що належать до сфери його управління [9, п.4].

5. Інші органи виконавчої влади (як центральні, так і місцеві) та органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції можуть видавати відповідні акти або вирішувати питання, що впливають на забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ [10, пп.1, 3, 4; 11, ст.ст.1, 2, 13; 12, ст.ст.26-34, 38].

6. Прокуратуру України, на яку згідно з Конституцією України покладається нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, в тому числі, працівників ОВС, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [8, ст.121, п.5].

7. Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, які відповідно до Конституції України здійснюють судочинство і юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [8, ст.124]. Згідно зі ст.55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується пра-

во на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Так, на протязі останніх років спостерігається зростання судових позовів працівників і пенсіонерів ОВС щодо захисту їх соціально-економічних, громадянських та інших, закріплених Конституцією України, прав.

8. Об'єднання громадян, наприклад, адвокатура України [13], професійні спілки [14], інші громадські організації та політичні партії [15], які покликані захищати права, законні інтереси працівників ОВС.

9. Деяких посадових осіб із спеціальним статусом тощо. Так, кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [8, ст.55]. Омбудсмен здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод, у тому числі, й персоналу ОВС [8, ст.101]. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина і докладно регламентується Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. [16].

10. Нарешті, в деяких випадках, до суб'єктів забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ можна віднести самих працівників ОВС України: коли вони, наприклад, здійснюють самозахист своїх законних прав.

Даний перелік суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС України не є вичерпним. До нього можна включити і деякі міжнародні органи, наприклад, Європейський суд з прав людини, оскільки, згідно з Конституцією України, кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [8, ст.55].

Отже, докладне викладення правового статусу всіх суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ може стати предметом самостійного наукового дослідження. Спробу дати характеристику деяким суб'єктам соціально-правового захисту працівників міліції України здійснила О.Я. Лапка [17, с.122-146]. Але як система у загально філософському розумінні цього поняття суб'єкти управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС вітчизняною наукою не розглядались.

Система (від грецької *systema* – ціле, складене з частин) – це множина елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють визначену цілість, єдність. А.П. Коренєв виділяє наступні ознаки, що характеризують будь-яку систему: наявність елементів системи; взаємозалежність цих елементів; наявність якісних, властивих цій системі ознак. Крім того, систему управління характеризують цілеспрямованість і динамічність [18, с.6-7]. Л.С. Анохіна вважає, що кожній системі властиві такі ознаки, як: 1) доцільність, тобто прагнення до досягнення конкретної загальної мети; 2) структурованість, відносна внутрішня організація (самостійність) множинності елементів системи; 3) єдність та цілісність складових компонентів; 4) входження як підсистеми до системи більш високого ґатунку [19, с.46].

Зокрема, загальновідомим є, що будь-якій системі притаманні наступні ознаки:

1) цілісність системи як її внутрішня єдність, незвідність властивостей системи до суми властивостей її складових елементів та не виводимість із останніх властивостей цілого;

2) структурованість системи, з якої впливає можливість її описання через встановлення її структури, тобто окремих елементів системи та мережі зв'язків і відносин між ними; обумовленість діяльності системи не стільки діяльністю окремих її компонентів, скільки властивостями її структури;

3) ієрархічність системи: будь-який її компонент може розглядатися як система, яка є компонентом більш широкої системи; в той же час і уся система в цілому теж може розглядатись як компонент вищої в ієрархічному ряду системи;

4) множинність описання системи: в силу принципової складності системи, її адекватне пізнання потребує побудови множини різних моделей.

Дійсно, системі суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ властиві усі вищезазначені ознаки. Цілісність системи таких різних за призначенням, правовим статусом, власною структурною побудовою органів обумовлена наявністю спільної мети – забезпечення належного рівня життєдіяльності працівників ОВС України, і саме за цією ознакою їх можна об'єднати в систему. В той же час для кожного органу чи посадової особи, які входять до названої системи, ця мета не є єдиною і основною метою їх діяльності. Кожний з суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС за іншими ознаками може входити до інших систем (наприклад, до системи законодавчих органів України, системи правоохоронних органів України й т.д.) і сам може розглядатися як самостійна система (наприклад, сукупність судів – як судова система України; МВС та його органи – як система управління внутрішніми справами України й т.п.). Крім того, вся сукупність державних органів і посадових осіб, які є суб'єктами управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС, може розглядатися як елемент вищої в ієрархічному порядку системи – державного апарату України.

Хоча вся розглянута нами система складається з великої кількості структурних елементів – відповідних суб'єктів управління, вони об'єднані в цілий злагоджений механізм завдяки численним зв'язкам між усіма компонентами системи. Це можуть бути як горизонтальні зв'язки між органами, які не під-

порядковані один одному (наприклад, Кабінет Міністрів – Верховна Рада України), так і вертикальні зв'язки між підпорядкованими один одному суб'єктами управління (наприклад, МВС України – УМВС України в області). Важливим тут є лише те, що ці зв'язки виникають з приводу питань, що тим чи іншим чином торкаються процесу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС, об'єднуючи різноманітні елементи в єдину систему, діяльність якої в даному напрямку обумовлена не стільки діяльністю кожного окремого компонента, скільки всієї структурованої системи суб'єктів управління.

Множинність описання системи суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності працівників ОВС проявляється у різноманітних їх класифікаціях, які ми можемо запропонувати за різними критеріями. Так, суб'єкти управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України можна класифікувати:

- за принципом розподілу державної влади: на органи законодавчої (Верховна Рада України), виконавчої (Кабінет Міністрів України, МВС України тощо) та судової влади (суди загальної юрисдикції). Окремо тут можна виділити також контрольно-наглядові органи (Конституційний Суд України, прокуратуру, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини тощо);

- за видом правової форми діяльності: правотворчі, правозастосовні та правоохоронні органи;

- за територіальним масштабом діяльності: центральні (наприклад, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, МВС України) і місцеві (наприклад, місцеві суди, УМВС України в областях);

- за способом утворення: виборні (наприклад, Президент України, Верховна Рада України) та призначувані (наприклад, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України);

- за способом прийняття рішень: єдинона-

чальні (Президент України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, міністр внутрішніх справ тощо) та колегіальні (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України тощо).

Можна запропонувати й інші класифікації суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС (національні та міжнародні, державні та недержавні тощо), і всі вони мають право на існування. Така різноманітність класифікацій не виключає цілісність системи розглянутих суб'єктів управління, і свідчить про її складність і розгалуженість, необхідність обов'язкового застосування системного підходу для її глибокого вивчення і повної характеристики.

Наприкінці розгляду цього питання ми можемо запропонувати таке визначення системи суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС: це – сукупність органів і посадових осіб, які відповідно до законодавства є учасниками управлінських відносин, наділені управлінськими функціями у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України та здатні їх здійснювати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соціальне забезпечення правоохоронців залишає бажати кращого // Іменем закону. - № 20. -20.05-26.05.2005.
2. Рік оновлення. Рік надій // Іменем закону. -№ 5. -03.02-09.02.2006.
3. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. –Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2000. –480 с.
4. Ануфрієв М.І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект: Монографія. -Х.: Вид-во НУВС, 2001. - 238 с.
5. Лавриненко О.В. Правовая и социальная защита работников органов внутренних дел Украины. -Х.: Знание, 1999. -590 с.
6. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти): Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. –Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. –287 с.
7. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие.–М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. –200 с.
8. Конституція України // ВВР України. - 1996. -№ 30. -Ст.141.
9. Указ Президента України «Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000 // Іменем закону. -15.12.2000. -№ 51.
10. Указ Президента України «Положення про міністерство юстиції України» від 30.12.1997 р., № 1396/97 // Юридичний вісник України. -1997. -№ 7. -12-18.02.1997.
11. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р. // ВВР України. –1999. -№ 20-21. -Ст.190.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // ВВР України. –1997. -№ 24. -Ст.170 (з наступними змінами).
13. Закон України «Про адвокатуру» від 19.12.1992 р., № 2887-ХІІ // ВВР України. - 1993. -№ 9. -Ст.62 (з наступними змінами).
14. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., № 1045-ХІV // ВВР України. – 1999. -№ 45. -Ст.397 (з наступними змінами).
15. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., № 2460-ХІІ // ВВР України. –1992. -№ 34. -Ст.504 (з наступними змінами).
16. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. // ВВР України. –1998. -№ 20. - Ст.99.
17. Лапка О.Я. Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. -Київ, 2003. -239 с.

18. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. –М.: Московск. акад. МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2001. –396 с.

19. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. –Харків, 2001. –182 с.

Синявська О.Ю. Суб'єкти управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС: система та правовий статус // Форум права. -2007. -№ 2. –С.194-200 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07sojtps.pdf>

Охарактеризовано правовий статус суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, визначено їх систему, запропонована класифікація цих суб'єктів за різними критеріями.

Синявская Е.Е. Субъекты управления обеспечением жизнедеятельности персонала ОВД: система и правовой статус

Охарактеризован правовой статус субъектов управления обеспечением жизнедеятельности персонала органов внутренних дел, определена их система, предложена классификация этих субъектов по разным критериям.

Sinjavskaja E.E. Subjects of management for maintenance of ability to live to the personnel of law-enforcement bodies: system and a legal status

The legal status of subjects of management is characterized by maintenance of ability to live of the personnel of law-enforcement bodies, their system is determined; classification of these subjects by different criteria is offered.