

УДК 351.741

М. П. Букін

**ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРОЦЕДУР ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Запропоновано класифікацію нормативно-правових актів, в яких закріплено процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, уточнено їх визначення та значення, сформульовано пропозиції до чинного законодавства з означеного питання.

Предложена классификация нормативно-правовых актов, в которых закреплены процедуры прохождения службы в органах внутренних дел, уточнено их определение и значение, сформулированы предложения к действующему законодательству.

Classification of normative and legal acts where procedures of passing service in police are allocated is offered. Their notion and meaning is specified. Some offers to acting legislation are made.

Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ знаходять своє зовнішнє вираження у відповідному нормативно-правовому закріпленні, яке допомагає не тільки визначити обсяг обов'язків і прав працівника органів внутрішніх справ, а й дає можливість встановити оптимальну систему забезпечення процедур прийняття на службу, службової кар'єри, атестації, стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби в органах внутрішніх справ тощо.

Окремі питання процедур проходження служби були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. В. Артеменко, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, О. Ю. Оболенського, Є. В. Охотського, П. Т. Павленчика, О. В. Петришина, О. С. Продаєвича та інших науковців. Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ досліджували О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Н. П. Матюхіна, К. Ю. Мельник, О. І. Павленко та ін. Проте у вітчизняній юридичній літературі процедури проходження служби в органах внутрішніх справ висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу.

Метою цієї статті є вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедур проходження служби в органах внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети планується здійснити класифікацію нормативно-правових актів, у яких закріплено процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, уточнити їх визначення та значення, сформулювати пропозиції до чинного законодавства з означеного питання.

Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ в Україні регламентується розгалуженою і складною за змістом нормативно-правовою системою. До визначальних нормативних актів у цій сфері слід віднести, по-перше, Конституцію України, у розділі II якої проголошується: «громадянин користується рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» (ст. 38). По-друге, міжнародно-правові документи, які регулюють питання державної служби, серед яких: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція про дискримінацію 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку. По-третє, Закон України «Про державну службу». По-четверте, спеціальні закони, які регламентують

державно-службові відносини у сфері державної служби, зокрема і Закон України «Про міліцію». По-п'яте, Укази Президента України, які регламентують важливі питання проходження служби, наприклад: «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 389/95. По-шосте, постанови, розпорядження, положення Кабінету Міністрів України, зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади» від 20 червня 1995 р. № 747, Постанова Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 червня 1994 р. № 209, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників державних органів до відповідних категорій державних службовців» від 5 травня 1994 р. № 318. По-сьоме, нормативні акти міністерств і відомств України, наприклад, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкцій про службові відраджання» від 15 травня 1995 р. № 80 [1, с. 12–13].

Загальновизнаними є три рівні нормативно-правового регулювання: конституційний, законодавчий та підзаконний. Окрім того, для працівників органів внутрішніх справ характерний ще й договірний рівень нормативно-правового регулювання основних засад проходження служби, адже відповідно до Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, рядовий і молодший начальницький склад органів внутрішніх справ комплектується на договірних засадах особами чоловічої статі, які пройшли дійсну військову службу, іншими особами, які перебувають в запасі Збройних сил України (крім офіцерів запасу), а в необхідних випадках і жінками. Порядок і умови укладання договору визначаються міністром внутрішніх справ України.

З метою найбільш ґрунтовного дослідження правових засад процедур проходження служби слід зупинитись на кожному з означених рівнів їх нормативно-правового регулювання.

1. Конституційно-правове закріплення основних засад процедур проходження служби.

Перш за все слід відзначити, що Конституція – це основний закон держави, що приймається в особливому порядку, у якому регламентуються найважливіші з її точки зору суспільні відносини у сфері організації і функціонування органів держави, державного устрою та правового статусу людини і громадянина [2, с. 195]. Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регу-

лює порядок проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ. Однак органи внутрішніх справ, згідно з Законом України «Про міліцію», є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, а в Конституції України закріплено загальні засади діяльності державних органів. Відповідно до конституційних засад, у правових нормах, що формуються в період переходу до демократії і ринкової економіки, повно і прямо повинно заборонятися лише те, що шкідливе в поведінці людей і в такий спосіб визнавати і захищати корисне та суспільно корисне [3, с. 33].

Незважаючи на те, що процедури проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ текстуально в Конституції України не відображені, вони ґрунтуються на більш загальних положеннях Основного Закону нашої держави, безпосередньо впливають з його суті та духу.

Конституційні засади процедур проходження служби мають на меті закріплення гарантій реалізації та дотримання прав працівників органів внутрішніх справ у законодавчій, правозастосовчій та судовій практиці. Як приклад, законодавчим органам конституційні засади процедур проходження служби, поперше, задають напрямок відповідної законотворчості. У конкретних проектах законів, що стосуються процедур проходження служби, вони розвиваються і конкретизуються. По-друге, конституційним засадам процедур проходження служби належить роль критеріїв оцінювання діяльності керівної ланки органів внутрішніх справ щодо управлінських рішень, які стосуються процедур проходження служби. Тому вважаємо, що ті положення нормативно-правових актів та управлінських рішень, які не відповідають конституційним засадам проходження служби, повинні з неминучістю визнаватись Конституційним Судом України неконституційними з усіма необхідними подальшими наслідками такого факту, адже норми Конституції України є правовими нормами прямої дії і відображені в них процедури проходження служби можуть виступати безпосередньою і достатньою підставою для винесення судового рішення. Максимально можливе втілення в практику конституційних засад проходження служби має бути метою діяльності як законотворчих органів, так і безпосередніх керівників структурних підрозділів. Зазначене пов'язано з тим, що закріплені в Конституції України норми мають бути взірцем при розгляді питань про застосування підзаконних актів, при їх оцінюванні з точки зору відповідності Конституції держави та іншим її законам.

2. Законодавче закріплення основних засад процедур проходження служби.

У юридичному значенні закон – це нормативно-правовий акт, прийнятий представницьким органом законодавчої влади чи шляхом безпосереднього волевиявлення народу (референдумом), що регулює найважливіші суспільні відносини і має найвищу юридичну силу в системі законодавства України. Розрізняють конституційні (органічні) закони і закони звичайні. Конституційні закони – особливі нормативно-правові акти в системі українського законодавства, які за політикоправовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою посідають особливе місце після Конституції, органічно розвиваються і продовжують її [4, с. 20]. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів.

Для правового регулювання адміністративно-правових засад проходження служби рядовим та начальницьким складом першочергове значення має Закон України «Про міліцію» [5]. Відповідно до цього Закону здійснюється практичне виконання правових норм, що закріплюють основні засади процедур проходження служби. Так, згідно з Законом України «Про міліцію» діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням [5]. Зважаючи на те, що процедури проходження служби – це, так би мовити, внутрішня діяльність міліції, то вони теж мають відбуватись на засадах:

А. Законності. Законність – це метод державного керівництва суспільством, що полягає в організації суспільних відносин шляхом видання та неухильного здійснення законів та інших правових актів, покликаний забезпечити не тільки демократичні засади держави та суспільства, а й дотримання прав і свобод громадян, а також виконання ними своїх обов'язків. Рівень законності вимірюється фактичним режимом реалізації правових норм, їх масовим, загальним, обов'язковим виконанням, наявністю необхідних для цього гарантій, охороною прав і свобод громадян [6, с. 9].

Б. Гуманізму. Юридична енциклопедія гуманізм у праві характеризує як загальну міру свободи, рівності та справедливості в суспільстві, яка повинна визначати конкретний зміст правової норми [7, с. 331]. Гуманізм є основним показником ставлення до працівника міліції під час процедур проходження служби як до найвищої цінності, поваги до гідності кожного працівника, його права на життя, вільний розвиток, реалізацію своїх здібностей. У проходженні служби гуманізм відображається у формах її організації, цілях і змісті, а також у засобах процедур проходження служби.

В. Соціальної справедливості. Соціальна справедливість – це обумовлена природним правом загальнолюдська цінність, яка являє собою захищені правом, соціальною, правовою державою і всім демократичним ладом рівні можливості доступу кожної людини до соціальних благ та інших життєвих цінностей, а також їх розподіл і законне використання з урахуванням збереження гідності людини, можливостей держави та власного вкладу в суспільне благо [8, с. 40–42]. Соціальна справедливість – це такий соціально-духовний феномен, який не можна повністю запрограмувати в системі діючих правових норм, яку б велику міру конкретності ці норми не мали. Тому кожен службовець, кожна посадова особа мусить добре собі усвідомити основні вимоги принципу соціальної справедливості у своїй управлінській діяльності й послідовно керуватися ним. Ці питання мають глобальний характер й охоплюють передусім загальні засади суспільного і державного ладу України. Зволікання з вирішенням цих питань, зокрема, не дає змоги державному апарату, органам виконавчої влади з потрібною ефективністю змінювати і долати застарілі стереотипи взаємовідносин з громадянами, будувати їх на якісно нових, дійсно демократичних засадах [9, с. 47].

Таким чином, законність, гуманізм та соціальна справедливість – це три основні принципи, відповідно до яких повинні здійснюватися процедури проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ.

Основні засади дотримання дисципліни під час проходження служби відображені в Дисциплінарному статуті ОВС. У зазначеному статуті закріплені засади підпорядкованості під час провадження процедур проходження служби. Зокрема, відмічається, що начальник – особа начальницького складу, яка має право віддавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Основними формами процедур прийняття рішень щодо питань проходження служби відповідно до Дисциплінарного статуту є накази. Накази можуть даватись як в усній, так і в письмовій формі. Проте слід відзначити, що накази щодо процедур проходження служби даються лише в письмовій формі.

3. Підзаконне нормативно-правове регулювання процедур проходження служби.

«Підзаконний нормативний акт – поняття збірне. Воно охоплює різні правові приписи – від актів вищих представницьких органів, Президента, уряду до актів місцевих органів влади й управління. Усім цим актам притаманна одна загальна властивість – підзаконність», – стверджує В. К. Бабаєв [10, с. 333].

Наразі процедури проходження служби особами рядового та начальницького складу знайшли своє закріплення саме в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема в Положенні про проходження служби особами рядового та начальницького складу ОВС, яке було затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114.

Даним Положенням закріплені основні адміністративно-правові засади порядку проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, що включають у себе такі процедури: прийняття на службу (комплектування органів внутрішніх справ), присвоєння та позбавлення спеціальних звань, просування по службі, переміщення по службі, атестацію, звільнення зі служби, проходження служби відкомандированих працівників.

4. Договірне регулювання основних засад процедур проходження служби.

Відповідно до Закону України «Про міліцію» на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу може бути встановлено іспитовий строк до одного року. Виходячи з зазначеної норми однією з засад процедур проходження служби є договірне закріплення у формі контракту. Отже, прийняття на службу до структурних підрозділів органів внутрішніх справ здійснюється, як правило, у порядку укладання безпосередньої угоди між начальником відповідного органу внутрішніх справ або уповноваженим ним органом і громадянином, який поступає на службу. Прийняття на роботу в міліцію на підставі трудового договору (контракту про службу) оформлюється наказом відповідного начальника або уповноваженого ним органу про зарахування даного працівника на службу. Наказ (розпорядження) повинен оголошуватися працівникові під розписку. Законодавство встановлює певні засади, що забезпечують реалізацію права громадян на працю в конкретному органі внутрішніх справ. До числа таких належать правові приписи ст. 2-1, 9, 22, 25 Кодексу законів про працю України, ст. 4, 15 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. з питань укладення трудових договорів (контрактів).

Слід зауважити, що на практиці контракт щодо прийняття на службу в міліцію в повному обсязі не виконується в частині оплати праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні. Працівники органів внутрішніх справ не отримують компенсації за роботу в надурочний час та у вихідні і святкові дні. Цим грубо порушуються вимоги чинного законодавства –

Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок компенсації особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за службу понад установлений законодавством робочий час, а також у дні щотижневого відпочинку та святкові дні» від 14 вересня 1991 р. № 197 [11].

Отже, за рівнем правового регулювання процедури проходження служби в органах внутрішніх справ можна класифікувати на: конституційні, законодавчі, підзаконні та договірні.

Виходячи з вищевикладеного, *процедури проходження служби в ОВС України* пропонуємо визначити як урегульовані законодавчими та підзаконними актами, а також договорами (контрактами), логічно об'єднані та послідовні етапи (стадії) державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ.

Список літератури: 1. Порядок проходження служби в ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2009. – 272 с. 2. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с. 3. Селіванов В. Приватноправові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 9. – С. 33–37. 4. Годованець В. Ф. Конституційне право України : конспект лекцій / В. Ф. Годованець. – 2-ге вид., стереотип / В. Ф. Годованець. – К. : МАУП, 2001. – 216 с. 5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 6. Народные дружины : учеб.-практ. пособие / под ред. А. П. Закалюка. – К. : Вища школа, 1976. – 320 с. 7. Юридична енциклопедія. У 6 т. Т. 1: А–Г / редкол.: Ю. С. Шемчученко (голова) та ін. – К. : Українська енциклопедія ім. М. Бажана, 1998. – 677 с. 8. Мозоль Н. Сучасний погляд на справедливість / Н. Мозоль // Право України. – 2007. – № 5. – С. 39–44. 9. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 266 с. 10. Теория государства и права : учебник / под. ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2002. – 259 с. 11. Про порядок компенсації особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ понад установлені законодавством робочий час, а також дні щотижневого відпочинку та святкові дні [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 1991 р. № 197. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin//aws/main.cgi?nreg=197-91-%EF>.

Надійшла до редколегії 04.06.2010