

УДК 34.37+351.74

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

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ОВС

Ключові слова: правовий захист, працівники
ОВС

Закріплення у законодавстві прав і свобод працівників ОВС і навіть гарантій їх реалізації недостатньо без чітко діючого механізму правового захисту. Розглядаючи правовий захист як діяльність державних органів та їх посадових осіб, спрямовану на досягнення стану правової захищеності, можна констатувати, що ця діяльність у значній мірі носить управлінський характер. Так, за визначенням Г.А. Туманова, управління – це свідомий та вольовий вплив на соціальну керувану систему з метою переведення її з одного стану в інший або надання їй певних нових якостей та властивостей [1, с.35]. Тому можна змодельовати механізм правового захисту працівників органів внутрішніх справ, використовуючи розроблене в науці управління поняття механізму управління.

Ю.А. Тихомиров вважає, що механізм управління складається з наступних елементів: «По-перше, з системи управління, яка характеризує, з одного боку, складний суб'єкт управління та організацію взаємодії більш простих суб'єктів і, з іншого – сполучення демократії та управління, що виражається у характері та формах участі трудящих у здійсненні функцій управління. По-друге, із соціальних і в особливості правових норм, за допомогою яких забезпечується змістовність впливу та зв'язку в управлінні. По-третє, із способів визначення цілей на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, із управлінського процесу як циклу послідовно змінюючих одна одну дій керуючої системи щодо досягнення цілей, що завершується оцінкою ефективності управлінського впли-

ву» [2, с.46].

В той же час, правовий захист взагалі, і адміністративно-правовий захист зокрема, може розглядатися і як субінститут права. І тому дослідження механізму правового захисту можливо, на наш погляд, при з'ясуванні суті та структури механізму правового регулювання, що і є метою статті. Найбільш загально механізм правового регулювання може бути визначений як взята в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [3, с.9]. Розглядаючи структуру механізму правового регулювання, С.С. Алексєєв зауважує, що «його зміст складається з засобів (інструментів) юридичного впливу, тобто таких правових явищ, які «працюють» у правовому опосередкуванні суспільних відносин» [3, с.24]. Відповідно до стадій правового регулювання він виділяє три, а з урахуванням особливої, факультативної стадії – стадії застосування права – чотири основні елементи механізму правового регулювання: юридичні норми, індивідуальні приписи застосування права (факультативний елемент), правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків.

Юридичні норми – основа, вихідна юридична база регулювання. За допомогою юридичних норм вводиться той або інший режим, програмується, нормативно спрямовується поведінка учасників суспільних відносин у відповідності до закладеної в нормах ідеальної моделі такої поведінки. Від виду норми, її характеру, залежить юридичний зміст регулювання.

Індивідуальні приписи застосування права – об'єктивні результати владних дій судів та інших компетентних органів, які забезпечують реалізацію вимог юридичних норм, а саме: у владно-примусовому порядку або забезпечують виникнення правовідносин, або гарантують здійснення прав та обов'язків, часто виражаючи у той же час індивідуальне піднормативне регулювання суспільних відносин.

Правовідносини є першим та важливим кроком у реалізації загальних програм поведінки, закладених у нормах. Правовідносини являють собою головний засіб, за допомогою

якого норми втілюються у життя, інструмент переведення загальних моделей поведінки у площину конкретних заходів поведінки – суб'єктивних прав та юридичних обов'язків для даних суб'єктів. Правовідношення свідчить, що перед нами – точно визначені особи, які щось у юридичному відношенні можуть та щось повинні.

Акти реалізації прав та обов'язків – це юридично значимі результативні дії суб'єктів, в яких реально здійснюються виражені в правах та обов'язках заходи поведінки – можливості та вимоги. Тут дія механізму правового регулювання завершується, здійснюється переведення загальних приписів юридичних норм (на стадії правовідношення – конкретизованих у правах та обов'язках) у ту фактичну реальну поведінку, на яку спрямована воля законодавця [3, с.26–28].

Виходячи з цього, можна визначити механізм правового захисту працівників органів внутрішніх справ як систему юридичних засобів, організаційних форм і методів, за допомогою якої суб'єкт управління забезпечує необхідні умови для реалізації працівниками ОВС службових обов'язків та прав, проходження ними служби, а також здійснення політичних та особистих немайнових прав і виконання обов'язків. Спробуємо, виходячи з вищевикладеного, сформулювати мету, завдання та функції механізму правового захисту працівників ОВС.

Отже, мета механізму правового захисту працівників ОВС – забезпечення суб'єктивних політичних та особистих немайнових прав та обов'язків працівників органів внутрішніх справ. Завдання механізму правового захисту працівників ОВС: 1) забезпечення можливості здійснення суб'єктивних та особистих немайнових прав; 2) забезпечення виконання юридичного обов'язку; 3) відновлення порушеного суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 4) усунення небезпеки порушення суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 5) формування правової культури працівників ОВС.

У відповідності до визначених завдань можна відмітити такі функції механізму пра-

вового захисту працівників ОВС: охоронну, компенсаційну, виховну, стимулюючу та контрольну.

Діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення правового захисту працівників органів внутрішніх справ підпорядковується закономірностям соціального управління і розглядається нами з позицій управлінського процесу. Управлінський цикл, за визначенням Г.А. Туманова, являє собою сукупність повторюваних послідовно здійснюваних управлінських операцій, за мірою та в ході реалізації яких суб'єкт управління досягає бажаних результатів – цілей [1, с.128]. Кількість операцій, з яких складається управлінський цикл, їх тривалість, складність залежить від складності виконуваних за їх допомогою завдань. Однак, наука управління виділяє універсальні, обов'язкові операції, що складають технологію процесу управління. До них відноситься: визначення проблеми, що потребує вирішення, постановка цілей; розробка варіантів рішення; оцінка варіантів, вибір кращого, прийняття (затвердження) рішення; підбір виконавців, створення умов, необхідних для виконання рішення; оцінка процесу виконання рішення, його корегування; облік і оцінка результатів виконання рішення [4, с.163].

Ми не можемо докладно дослідити діяльність суб'єкта управління стосовно до організації правового захисту працівників органів внутрішніх справ (це не є предметом нашого дослідження), але спробуємо конкретизувати названі вище операції щодо цього питання у загальних рисах [5, с.192–194].

Збирання та аналіз інформації щодо стану правової захищеності працівників органів внутрішніх справ. Успішне управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС передбачає володіння суб'єктом управління найбільш повною інформацією щодо процесів та явищ, які здійснюються в керованому об'єкті, а також у середовищі функціонування даної соціальної системи. Інформація щодо правової захищеності працівників ОВС поділяється на два основні блоки: 1) законодавство та інші джерела з питань правового захисту працівників (це закони

України та підзаконні нормативно-правові акти, переважно відомчого характеру, а також організаційно-методична та інша література) і 2) інформація про фактичний стан правової захищеності персоналу ОВС – це інформація з різної звітності з цього напрямку: дані про скоєні неправомірні дії та адміністративні правопорушення щодо працівників ОВС; відомості щодо загибелі та поранень працівників ОВС при виконанні службових обов'язків тощо.

При збиранні та аналізі такої інформації виникає багато труднощів, пов'язаних, по-перше, з високим рівнем латентності вказаних порушень закону, про що буде йтися в наступних підрозділах; у відсутності в звітності МВС даних щодо результатів розгляду вказаних справ судами. Крім того, найбільш ускладнене, на наш погляд, збирання інформації щодо стану правової захищеності працівників ОВС при проходженні ними служби, оскільки статистична звітність МВС включає тільки відомості щодо скоєння працівниками порушень службової дисципліни, але не містить даних про оскарження працівниками накладених на них дисциплінарних стягнень, і, як наслідок, про кількість незаконних, необґрунтованих та таких, що не відповідають тяжкості проступку, стягнень. Не передбачено також звітності на рівні МВС з питань несвоєчасного присвоєння спеціальних звань, неправомірного переміщення по службі, відсторонення від посади тощо. Аналіз інформації щодо правової захищеності працівників при проходженні ними служби полягає, по-перше, у виявленні кількості та динаміки звернень працівників зі скаргами на неправомірні рішення з питань проходження служби до вищестоящих у порядку підлеглості керівників ОВС та до суду; по-друге, у визначенні правомірності прийнятих з питань проходження служби рішень.

Підготовка та прийняття управлінських рішень з питань організації правового захисту працівників. Зміст управлінських рішень залежить від характеру проблеми, що стоїть перед суб'єктом управління. При підготовці рішення щодо організації адміністративно-правового захисту персоналу ОВС необхід-

но, на наш погляд, враховувати: 1) правовий захист повинен поширюватися на всю сукупність обов'язків та прав працівників: і як громадян України, і як державних службовців, і як суб'єктів правоохоронної діяльності; 2) він повинен забезпечуватися у межах вже існуючих організаційних структур управління; 3) він повинен спиратися, в основному, на вже наявні матеріальні, фінансові, кадрові ресурси; 4) дана проблема не може бути вирішена шляхом проведення разового заходу або комплексу заходів, вона потребує систематичних зусиль, реагування на кожний факт порушення прав, загрози такого порушення, перешкоджання здійсненню обов'язків й т.п.

Залежно від характеру проблеми можливий вибір комплексу заходів з числа запропонованих нижче: а) організація окремого первинного обліку інформації щодо фактів протиправних дій по відношенню до працівників ОВС, відстеження руху справ за цими фактами; б) організація оскарження у разі необхідності рішень по справах щодо протиправних посягань на працівників ОВС; в) надання в необхідних випадках сприяння працівникам ОВС, що стали потерпілими від протиправних посягань, або підозрюваними, обвинуваченими, підсудними за звинуваченням у злочинах, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, у складанні угоди з професійними адвокатами за рахунок коштів ОВС; вирішення, поряд з цим, питання щодо доцільності направлення до суду громадського обвинувача або громадського захисника; г) організація відстеження матеріалів судової практики за указаними вище категоріями справ, її аналіз; д) інформування персоналу ОВС щодо фактів протиправних посягань на працівників, правового переслідування працівників, які сумлінно виконували службові обов'язки, та вжитих з цього приводу заходів; е) організація контролю за правильністю оформлення та своєчасною передачею до суду матеріалів про адміністративні правопорушення, а також відслідковування результатів їх розгляду, щодо справ про протиправні дії щодо працівників ОВС, які тягнуть адміністративну відповідальність. В разі необхідності – прийняття заходів щодо

оскарження постанови судді; є) організація навчання та перевірки знань нормативно-правових актів, вмінь та навичок грамотних дій працівників щодо припинення адміністративних правопорушень, злочинів та доставляння порушників, оформлення первинних документів; ж) організація взаємодії з судами, прокуратурою, адвокатурою з питань захисту працівників ОВС від протиправних посягань; з) організація обліку скарг працівників, пов'язаних з проходженням ними служби, та своєчасності їх розгляду; и) своєчасне та якісне проведення службових перевірок не тільки за фактами порушення дисципліни та законності працівниками ОВС, а й за фактами незаконного або необґрунтованого накладення на них дисциплінарних стягнень; і) допуск до участі у вирішенні індивідуальних трудових спорів представників профспілок (асоціацій) працівників там, де вони створені; ї) організація взаємодії з громадськими формуваннями працівників ОВС при обговоренні та вирішенні питань адміністративно-правового захисту працівників; й) періодичне включення у план засідань колегії, оперативної наради та детальний розгляд питань щодо стану правової захищеності персоналу органу (підрозділу) внутрішніх справ та заходах щодо реалізації гарантій правового захисту працівників; к) відстеження публікацій в засобах масової інформації, які висвітлюють роботу органів внутрішніх справ, проведення ретельної перевірки кожної публікації щодо зловживань в ОВС, критичних зауважень. Внаслідок може виникнути або необхідність у притягненні винних працівників до відповідальності, якщо інформація підтвердиться, або у захисті честі та ділової репутації конкретних працівників або ОВС в цілому у випадку не підтвердження інформації, аж до звернення за таким захистом до суду (та широкого сповіщення громадськості по виграєх таких справах).

Конкретний зміст рішення про організацію правового захисту працівників ОВС залежить, на наш погляд, від рівня управління, характеру вирішуваної проблеми та наявних ресурсів та можливостей. При цьому на вер-

хніх рівнях повинен концентруватися аналіз інформації, узагальнення позитивного досвіду та його доведення до нижчих органів та підрозділів, розробка методичних рекомендацій, та, зрозуміло, нормативне урегулювання питань організаційного забезпечення правового захисту. Нижчі ланки в системі управління повинні концентрувати увагу на організації та проведенні конкретних правозахисних заходів, організовувати взаємодію та співробітництво з цих питань з судами, іншими державними правоохоронними органами, громадськими організаціями та об'єднаннями, засобами масової інформації тощо.

Організація виконання рішень з питань правового захисту працівників органів внутрішніх справ, яка за змістом співпадає з організацією виконання будь-якого управлінського рішення. Вона проходить наступні етапи: а) з'ясування та деталізація змісту рішення: ознайомлення з рішенням, визначення кола осіб, яким необхідно його вивчити; усунення неясності; деталізація рішення – розділ його на окремі цілі та завдання конкретним виконавцям. Оскільки рішення з питань організації правового захисту персоналу ОВС стосуються в тій чи іншій мірі кожного працівника, їх необхідно доводити до відома усього особового складу органу (підрозділу) внутрішніх справ (якщо це, звісно, не пов'язане з таємними відомостями). Поряд з цим необхідне детальне вивчення рішення кожним безпосереднім виконавцем; б) підбір та розстановка виконавців, їх інструктаж та навчання; в) забезпечення діяльності виконавців, організація взаємодії між ними та координація їх зусиль: вивчення об'єктивних та суб'єктивних умов, що сприяють або перешкоджають діяльності виконавців; віддання розпоряджень щодо нормативно-правового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація взаємодії виконавців; г) контроль над виконавцями та облік результатів їх роботи; коригування управлінських рішень та регулювання системи управління: організація системи контролю та здійснення контролю за діяльністю виконавців; облік результатів роботи виконавців, отримання даних та свідчень; аналіз інфор-

мації, отриманої в результаті контролю та обліку; оцінка ефективності виконання доручених виконавцям завдань; у разі необхідності – коригування рішення (наприклад, перерозподіл зусиль виконавців; організація додаткового навчання та перевірки знань, умінь та навичок працівників; організація брифінгу, прес-конференції керівництва з питань правового захисту персоналу ОВС тощо); здійснення оперативного керівництва щодо регулювання систем та процесів управління. Зрозуміло, що оцінити ефективність прийнятого рішення щодо організації системи правового захисту можливо лише в процесі здійснення або після завершення конкретних правозахисних заходів, що дозволяють виявити недоліки у організованій на підставі даного рішення діяльності.

Відзначимо, що механізм правового захисту працівників органів внутрішніх справ потребує детального визначення, розробки та удосконалення. Ефективність функціонування такого механізму залежить від ряду умов, таких як належне функціонування інформаційної підсистеми системи управління; науково обґрунтований розподіл функцій між різними рівнями суб'єкта управління системи та їх змістовне здійснення; створення та нормативне закріплення процедур здійс-

нення заходів правового захисту працівників; визначення форм та процедур контролю за діяльністю щодо правового захисту персоналу. Проблеми стану правової захищеності працівників органів внутрішніх справ повинні постійно перебувати у полі зору керівників ОВС та їх колегіальних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. – М. : Юрид. лит., 1972. – 232 с.
2. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1978. – 336 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
4. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. проф. Малкова В. Д. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 324 с.
5. Синявська О. Ю. Механізм правового захисту та діяльність суб'єкта управління з організаційного забезпечення правового захисту працівників органів внутрішніх справ / О. Ю. Синявська // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2005. – № 1. – С. 190–195.

Синявська О. Ю. До питання правового захисту працівників ОВС / О. Ю. Синявська // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 404–408 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10sojzpo.pdf>

Розглянута сутність і структура механізму правового регулювання захисту прав працівників органів внутрішніх справ України. Запропоновано комплекс заходів щодо вирішення проблеми.

Синявская Е.Е. К вопросу правовой защиты работников ОВД

Рассмотрена сущность и структура механизма правового регулирования защиты прав работников органов внутренних дел Украины. Предложен комплекс мероприятий по решению проблемы.

Sinjavskaya E.E. To A Question of a Legal Protection of Workers of Law-Enforcement Bodies

The essence and structure of the mechanism of legal regulation of protection of the rights of workers of law-enforcement bodies of Ukraine is considered. The complex of actions for the problem decision is offered.