

УДК 349.2

К. Ю. МЕЛЬНИК,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник кафедри трудового, земельного та екологічного права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

РОТАЦІЯ КАДРІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Розглянуто правове явище «ротація кадрів». Визначено поняття «ротація кадрів правоохоронних органів». Надано пропозиції щодо реформування та вдосконалення національного законодавства у сфері правоохоронної служби.

МЕЛЬНИК К. Ю. РОТАЦИЯ КАДРОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Рассмотрено правовое явление «ротация кадров». Определено понятие «ротация кадров правоохранительных органов». Предложены рекомендации по реформированию и усовершенствованию национального законодательства в сфере правоохранительной службы.

MELNYK K. ROTATION OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES' PERSONNEL

A legal phenomenon «personnel rotation» is considered. The notion «rotation of law enforcement agencies' personnel» is determined. Recommendations on reforming and improvement of national legislation in the sphere of law enforcement service are presented.

Сьогодні в національному законодавстві, яке регулює відносини державної служби взагалі та правоохоронної зокрема, використовується термін «ротація кадрів». Так, Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922, передбачає, що результати атестації та щорічної оцінки беруться до уваги кадровою службою відповідного державного органу під час проведення планомірної ротації кадрів на окремих посадах державних службовців. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742, передбачає, що з метою розв'язання проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади необхідно запровадити правовий інститут ротації кадрів державних службовців та визначити механізм її проведення на відповідних посадах. Положення про вищі навчальні заклади МВС, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 р. № 62, зобов'язує ректора вищого навчального закладу МВС організовувати роботу щодо відбору, розстановки та ротації науково-педагогічних (педагогічних) і наукових працівників.

Проблеми ротації кадрів неодноразово були предметом досліджень представників різних галузей права, серед яких: В. Б. Авер'янов, В. В. Жернаков, Н. М. Неумивайченко, О. П. Ноздрачов, А. М. Юшко. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що ці проблеми досліджувалися в комплексі з проблемами інших правових явищ та переважно стосовно держав-

них службовців. Комплексне ж дослідження проблем правового регулювання ротації кадрів правоохоронних органів донині не провадилося. Виходячи з цього, **метою** статті є визначення поняття «ротація кадрів правоохоронних органів» та напрямків реформування й удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері.

Досягнення заявленої мети багато в чому залежить від визначення кола органів, які входять до системи правоохоронних органів. Передусім відзначу, що національне законодавство стосовно визначення поняття та системи правоохоронних органів є доволі заплутаним. Так, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» дають різні визначення терміна «правоохоронні органи». Згідно зі ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Як можна побачити, таке визначення є доволі неконкретним та припускає наявність визначень понять «правозастосовні функції» та «правоохоронні функції», які, слід відзначити, в Законі відсутні. Більш конкретним є визначення терміна «правоохоронні органи», які дає Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Так, відповідно до ст. 2 Закону, правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Однак тут, як і в першому випадку, залишається певна невизначеність щодо того, які органи має на увазі законодавець, коли застосовує таку словесну конструкцію: «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Також певні питання викликає зазначений перелік. Наприклад, у Законі правоохоронними органами прямо визнаються органи рибоохорони, державної лісової охорони, однак прямо не визнаються такими Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, Державна пожежна охорона Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо.

Поняття «правоохоронні органи» у юридичній літературі, як правило, визначається через категорії «правоохоронні функції» або «правоохоронна діяльність». Так, С. Лихова вважає, що правоохоронними органами є всі державні органи, певною мірою наділені правоохоронними функціями [1, с. 74–76]. На думку В. І. Дяченко, правоохоронний орган – це державний, як правило, озброєний, орган, виконання яким, поряд із профілактичною, однієї чи кількох інших головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, котрий у зв'язку з цим потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законом ставляться спеціальні вимоги та працівники якого з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законом наділяються різноманітними спеціальними правами, мають відповідні пільги й зовнішні ознаки, користуються підвищеним правовим захистом [2, с. 12]. З точки зору Д. П. Фіолевського, правоохоронні органи – це передбачений Конституцією і законами України перелік спеціальних установ, організацій і підрозділів, на які покладено правоохоронну

діяльність у державі [3, с. 113].

Переконали, що більш значущою, ніж функції та діяльність, для визначення правоохоронних органів є мета їх функціонування, оскільки функції та діяльність є похідними від мети функціонування певної інституції. Інакше кажучи, саме мета визначає функції та діяльність будь-якого органу. Вважаю, що професійна боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями є тією системоутворюючою ознакою, яка відрізняє правоохоронні органи від усіх інших. Отже, основною метою функціонування правоохоронних органів слід вважати забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Навряд чи буде логічно відносити державні органи та посадових осіб до числа правоохоронних тільки тому, що однією з цілей їх функціонування є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань. Причому дана мета для ряду державних органів та посадових осіб не є головною. Зазначене, наприклад, стосується певних органів та посадових осіб, яким надано право проводити дізнання (командирів (начальників) військових частин, з'єднань, начальників військових установ, командирів кораблів, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні).

З огляду на вищенаведене, усі структурні утворення, які так чи інакше задіяні у правоохороні, слід умовно поділити на власне правоохоронні органи; органи (підрозділи) та посадових осіб, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань; органи та організації, які сприяють правоохороні. До перших слід віднести суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Управління державної охорони України. До других – широке коло державних органів (підрозділів) та посадових осіб (Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну лісову охорону, Державну екологічну інспекцію, Державну пожежну охорону, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні, тощо). До третіх – адвокатуру, нотаріат, приватні детективні й охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку.

Слід відзначити, що категорія «ротація кадрів» не знайшла свого закріплення в Законах України «Про статус суддів», «Про

прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, Положенні про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України, Положенні про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, Положенні про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України. У той же час цей термін нерідко вживається у відомчих нормативних актах правоохоронних органів.

Відносини щодо ротації кадрів у державних органах найбільш повно регулюються Законом України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. Так, відповідно до ст. 1 Закону, ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби у закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України. Стаття 20 Закону закріплює, що в органах дипломатичної служби здійснюється ротація працівників дипломатичної служби. Працівники дипломатичної служби можуть направлятися в довготермінове відрядження з урахуванням їх професійної підготовки та спеціалізації. Працівники дипломатичної служби після закінчення попереднього довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження не раніше ніж через півтора року. Відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону після закінчення довготермінового відрядження працівникам дипломатичної служби надається попередня посада, а в разі неможливості цього – рівноцінна їй посада в системі органів дипломатичної служби.

У трудовому праві можна виокремити дві протилежні позиції стосовно правил застосування ротації кадрів. Так, Н. М. Неумивайченко вважає, що основним призначенням ротації має бути підвищення ефективності діяльності державних органів, раціональність використання кадрів. На думку науковця, ротація кадрів на державній службі є переведенням і повинна здійснюватися тільки щодо окремих посад державних службовців за їх згодою [4, с. 9]. У свою чергу, А. М. Юшко розглядає ротацію кадрів як особливий вид переведення на іншу роботу, що здійснюється в інтересах дер-

жави як антикорупційний захід та поширюється тільки на певну категорію працівників – державних службовців. Автор вважає, що переведення працівників у порядку ротації повинно відбуватися без їх згоди [5, с. 136–141].

Виходячи зі змісту нормативно-правових актів, які закріплюють дане правове явище, не можна категорично стверджувати, що ротація кадрів є виключно антикорупційним заходом, хоча ротація кадрів переважно спрямовується саме на боротьбу з корупцією. Крім цього, національне законодавство застосовує такий захід, як ротація кадрів, не тільки до державних службовців. Наприклад, підпункт 5.1 Положення про післядипломну освіту лікарів ветеринарної медицини в Україні, затвердженого наказом Державного департаменту ветеринарної медицини від 9 серпня 2004 р. № 93, закріплює, що управління ветеринарної медицини в АР Крим, областях, містах Київ і Севастополь визначають потребу в післядипломному навчанні лікарів ветеринарної медицини на основі обліку посад відповідно до рівня їх кваліфікації, ротації кадрів та перспектив нових напрямків у роботі.

Дійсно, ротація кадрів є переведенням на іншу роботу, оскільки пов'язана зі зміною посади. Разом із тим ротація кадрів є заходом, який здійснюється в державних інтересах, а тому повинні бути закріплені спеціальні правила застосування цього різновиду переведення. На нашу думку, цей захід у будь-якому разі повинен супроводжуватися отриманням письмової згоди службовця.

З метою уніфікації національного законодавства у сфері правоохоронної служби існує необхідність розробити та прийняти Закон України «Про правоохоронну службу України» з наступною структурою: розділ 1. Загальні положення; розділ 2. Посади правоохоронної служби; розділ 3. Спеціальні (військові) звання, класні чини, кваліфікаційні класи; розділ 4. Права та обов'язки службовців та правоохоронних органів; розділ 5. Прийняття на правоохоронну службу; розділ 6. Переведення та переміщення службовців; розділ 7. Припинення правоохоронної служби; розділ 8. Робочий час та час відпочинку; розділ 9. Оплата праці службовців; розділ 10. Трудова дисципліна; розділ 11. Соціально-правовий захист службовців; розділ 12. Трудові спори; розділ 13. Державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про правоохоронну службу; розділ 14. Фінансування правоохоронної служби.

У межах цього Закону необхідно передбачити статтю з назвою «Ротація кадрів правоохоронних органів» і таким змістом:

«Ротація кадрів правоохоронних органів – це планове переведення службовців правоохоронних органів з посад, які вони займають, на інші в межах цього ж органу на визначений строк з метою підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу, а також боротьби з корупцією.

Службовці можуть направлятися для проходження служби на інші посади в межах правоохоронного органу, з урахуванням їх професійної підготовки та спеціалізації, строком до п'яти років.

Після закінчення цього строку службовці направляються для проходження служби на інші посади за правилами ч. 2 цієї статті або їм надається попередня посада».

Література

1. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.
2. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В. І. Дяченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 320 с.
3. Фіолевський Д. П. Судова влада і правоохоронна система в Україні : навч. посіб. / Д. П. Фіолевський. – К. : Кондор, 2006. – 324 с.
4. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н. М. Неумивайченко. – Х., 2002. – 15 с.
5. Юшко А. М. Переведення на іншу роботу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. М. Юшко. – Х., 2002. – 194 с.

Надійшла до редколегії 09.03.2010