

УДК 351.741

**В. Ю. Кікінчук**

### **РІВНІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють процедури проходження служби в ОВС. Визначено рівні нормативно-правового регулювання процедур проходження служби в ОВС.*

Адміністративно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ знаходять своє закріплення у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Нормативно-правове закріплення не тільки допомагає визначити обсяг обов'язків і прав працівника органів внутрішніх справ, а й дає можливість установити оптимальну систему забезпечення процедури прийняття на службу, процедури службової кар'єри, процедури атестації, процедури стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедури звільнення зі служби в органах внутрішніх справ. Проте процедура проходження служби в органах внутрішніх справ в Україні регламентується розгалуженою і складною за змістом нормативно-правовою системою. Щодо розгляду питання проходження служби в ОВС свої думки висловлювали такі науковці, як: О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Н. П. Матюхіна, К. Ю. Мельник, О. М. Музичук, О. І. Павленко та ін., але питання самої процедури проходження служби в ОВС вченими висвітлено неповно. Враховуючи новий етап

© Кікінчук В. Ю., 2012

реформування ОВС, удосконалення правоохоронного законодавства, вважаємо, що питання процедур проходження служби є актуальним. Відповідно метою статті є аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процедури проходження служби в ОВС, визначення рівнів нормативно-правового регулювання процедур проходження служби в ОВС.

До визначальних нормативних актів у сфері проходження служби в ОВС слід віднести, по-перше, Конституцію України. Так, у розділі II Основного Закону (ст. 38) проголошується: «Громадянин користується рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». По-друге, міжнародно-правові документи, які регулюють питання державної служби: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція про дискримінацію 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості під час прийому 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: «Про прокуратуру України», «Про освіту», «Про міліцію» тощо. 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. № 398/95. 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 виконавчої влади» від 20 вересня 1995 р. № 747, Постанова Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. № 209, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників державних органів до певних категорій» від 5 травня 1994 р. № 318-р. По-сьоме, нормативні акти міністерств і відомств України, наприклад, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про службові відрядження» 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 згідно з Положенням 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 основних адміністративно-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 відмітити, що конституція – це основний закон держави, що приймається в особливому порядку, в 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]. Конституція – центр системи законодавства, яка визначає субординацію та упорядкованість всіх без винятку правових актів, забезпечуючи тим самим верховенство закону [3, с. 85–88]. На думку О. Ф. Скакун: «конституція – основний закон громадянського суспільства й держави, що має вищу юридичну силу, за допомогою якого (згідно з багатовіковим досвідом та прагненням народу) встановлюються основи суспільного державного ладу та механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян» [4, с. 353]. Конституція – це нормативно-правовий акт чи група таких актів, де знаходять своє відображення і закріплення основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права і свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 5].

Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює порядок проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ. Однак органи внутрішніх справ, згідно із 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 є шкідливим у поведінці людей [6, с. 33].

Органи виконавчої влади є обов'язковим учасником переважної більшості суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом. Вони є головними правозастосовуючими суб'єктами адміністративного права, від ефективності діяльності яких вирішальною мірою залежать дієвість виконавчої влади відповідно до конституційних засад її функціонування, забезпечення реалізації і захисту в цій сфері численних прав і свобод громадян, радикальність і динамізм проведення необхідних перетворень в системі державного управління.

У свою чергу, ефективність діяльності органів виконавчої влади безпосередньо й істотно обумовлюється станом правової врегульованості їх структурної побудови, визначення і розподілу між ними функцій і повноважень, субординації та взаємоузгодженості їхніх дій як ланок єдиної системи, порядку роботи. Хоч деякі аспекти формування і функціонування органів виконавчої влади (насамперед вищого рівня) вирішені конституційно-правовим шляхом, значний за обсягом масив правових норм щодо різноманітних питань організації та діяльності цих органів складає надзвичайно важливу частину адміністративного законодавства. За своїм реальним призначенням вона посідає центральне місце у встановленні правового режиму виконавчої влади [7, с. 275–276].

Конституційними засадами адміністративно-правового регулювання проходження служби особами рядового та начальницького складу є не тільки ті, які прямо або опосередковано закріплюються в Основному Законі, але й ті, які несуть фундаментальне навантаження процедур проходження служби і виступають свого роду основою правового регулювання проходження служби.

До конституційних засад адміністративних процедур проходження служби ми відносимо такі:

1. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21). Тобто мова йде про те, що під час процедур проходження служби не може бути дискримінації за ознаками, наприклад, кольору шкіри.

2. Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантовані і не можуть бути скасовані. У разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Отже, під час процедур прийняття рішень керівник має зважати на те, що він не вправі будь-яким чином обмежувати права працівників міліції, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах.

3. Процедури проходження служби базуються на засадах можливості забезпечення розвитку особистості (ст. 23). Працівникам органів внутрішніх справ на виконання норм Конституції надається можливість набувати більш високого освітньо-кваліфікаційного рівня.

4. Працівники міліції мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24). Тобто всі особи рядового та начальницького складу під час процедур проходження служби є рівними і мають гарантований обсяг прав та свобод. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. У свою чергу, рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, установами

пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Отже, незважаючи на те, що більшість із виділених і розглянутих нами адміністративно-правових засад процедур проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ текстуально в Конституції України не відображені, однак вони ґрунтуються на більш загальних положеннях Основного Закону нашої держави, безпосередньо впливають з його суті та духу і тому з достатньою підставою повинні бути віднесені до конституційних засад.

Слід також наголосити, що перелік, який ми пропонуємо, не є вичерпним, адже з розвитком суспільних відносин та відносин, що безпосередньо пов'язані з процедурами проходження служби, ці засади будуть постійно змінюватись. 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, по-перше, задають напрямок відповідної законотворчості.

2. Законодавче закріплення основних засад процедур проходження служби.

Конституція не може детально врегулювати всі сторони суспільного життя. Конституції – це правовий стан, за якого всі нормативні акти повинні прийматися і застосовуватися на основі Основного Закону України і відповідно до нього [8, с. 27]. З цього приводу Ю. П. Битяк зазначає: «Закони і нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України)» [9, с. 59]. Тож у правовому регулюванні значна роль належить законам – прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають вищу (після Конституції) юридичну силу. При цьому значення законів у ході становлення правової держави постійно зростає, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою демократичної правової держави [10, с. 104]. Закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни [11, с. 82]. Слід погодитися з думкою І. Ф. Надольного, який пише: «Закон – це зв'язок між сутностями, який є: 1) об'єктивним; 2) необхідним; 3) загальним; 4) внутрішнім; 5) суттєвим; 6) повторюваним» [12, с. 157; 13, с. 224]. «Закон, – відмічає В. В. Лазарєв, – це прийнятий в особливому порядку та наділений найвищою юридичною силою нормативний правовий акт, що виражає державну волю за ключовими питаннями суспільного життя. Закони приймаються в

особливому порядку вищим органом влади або безпосередньо народом у ході референдуму. В них виражається суверенна воля народу з приводу суспільного або державного ладу, принципів організації та діяльності державного апарату, прав і обов'язків громадян, важливих питань економічного і політичного розвитку» [14, с. 145]. П. В. Алексєєв і О. В. Панін підкреслюють, що закон визначається, насамперед, як зв'язок (відношення). Закон є не просто зв'язком, а зв'язком суттєвим [15, с. 423]. У юридичному значенні закон – це нормативно-правовий акт, прийнятий представницьким органом законодавчої влади чи шляхом безпосереднього волевиявлення народу (референдумом), що регулює найважливіші суспільні відносини й 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 розвивають і продовжують її [16, с. 20]. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів.

3. Підзаконне нормативно-правове регулювання основних засад 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 [17, с. 333–334]. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають засобами повсякденної управлінської діяльності стосовно здійснення органами, структурами та підрозділами внутрішніх справ своїх функцій і завдань з охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. У зв'язку з цим підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас без останнього правова система держави втрачає своє регулізне призначення у сфері дій виконавчої влади [18, с. 55]. «Підзаконні акти наділені меншою юридичною силою та не можуть протистояти їм. Ефективне регулювання суспільних відносин має місце тоді, коли загальні інтереси узгоджуються з індивідуальними інтересами. Підзаконні акти саме й призначені конкретизувати основні, принципові положення законів відповідно до своєрідності різних індивідуальних інтересів» [19, с. 244]. 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 затверджено постановою КМУ від 29.07.1991 № 114.

Означеним Положенням закріплено основні адміністративно-правові засади порядку проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, що включають в себе 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.

**Список літератури:** 1. Порядок проходження служби в ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с. 2. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с. 3. Назаренко Е. В. Проблема забезпечення верховенства закону в концепції розвитку законодавства до 2005 року / Е. В. Назаренко // Концепція розвитку законодавства України. – К. : Віче, 1996. – 236 с. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 5. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 1996. – 472 с. 6. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 9. – С. 31–37. 7. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с. 8. Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – М. : МЮИП, 1999. – 112 с. 9. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і ф-тів] / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2000. – 520 с. 10. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Панова Ірина Вікторівна. – Х., 2004. – 190 с. 11. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с. 12. Філософія : навч. посіб. / за заг. ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 2001. – 457 с. 13. Філософія / [кол. авт.: І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Байченко та ін.]. – К. : Вікар, 1997. – 584 с. 14. Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и закон, 2001. – 576 с. 15. Алексеев П. В. Философия : учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – М. : Проспект, 1997. – 568 с. 16. Годованець В. Ф. Конституційне право України : консп. лекцій / В. Ф. Годованець. – 2-ге вид., стереотип. – К. : МАУП, 2001. – 216 с. 17. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2003. – 592 с. 18. Лукаш С. С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лукаш Сергій Станіславович. – Х., 2002. – 201 с. 19. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Юрист, 2000. – 366 с.

Надійшла до редколегії 11.10.2012

*Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие процедуры прохождения службы в ОВД. Определены уровни нормативно-правового регулирования процедур прохождения службы в ОВД.*

*Normatively-legal acts, regulative procedures of passing of service in internal affairs agencies, are analysed. The levels of the normatively-legal adjusting of procedures of passing of service in IAA are certain.*