

УДК 351.74(477)

О.М. МУЗИЧУК, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОВС УКРАЇНИ

Ключові слова: служба, органи внутрішніх справ

Подальша демократизація суспільних відносин і, у зв'язку з цим, підвищенні вимоги до професійної діяльності працівників ОВС зумовили потребу наукового осмислення організаційно-правових питань проходження служби. У свій час до проблемних питань проходження державної служби у цілому, і служби в ОВС зокрема, зверталися В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, М. Іншин, Р. Калюжний, В. Коваленко, Я. Кондратьєв, К. Мельник, О. Ноздрачов, О. Оболенський, В. Плішкін, Ю. Старілов та ін. Разом із тим, деякі проблеми ще потребують певної розробки. Метою цієї статті є визначення поняття, особливостей та елементного складу проходження служби в ОВС. У зв'язку з цим планується проаналізувати запропоновані у науковій літературі теоретичні визначення поняття "проходження служби" та розглянути думки вчених з приводу виокремлення тих чи інших елементів (етапів) проходження служби.

У тлумачному словнику В.І. Даля поняття "проходити службу" визначене одним словом "служити" [1, с.202]. В науковій літературі пропонуються різні погляди на сутність і структурні елементи проходження державної служби. Розглянемо деякі із запропонованих в правничій літературі визначення поняття "проходження служби". Так, О.П. Ноздрачов під терміном "проходження державної служби" розуміє "будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду" [2, с.78]. Д.М.

Бахрах вважає, що проходження держслужби - це "динаміка службового статусу особи, що обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, його службова кар'єра" [3, с.128]. Ю.Н. Старілов проходження служби визначає як "тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин" [4, с.213]. В.С. Ничипоренко та Є.В. Охотський визначають проходження державної служби як "систему дій та організаційних заходів, які спрямовані на реалізацію принципу рівного доступу до державної служби, визначають порядок і підстави прийняття на державну службу, випробовування, виконання посадових повноважень, заохочення та застосування дисциплінарних стягнень, присвоєння класних чинів, проведення конкурсів, атестацій, а також припинення державної служби" [5, с.362].

Науковцями виділяються й різні аспекти (елементи, процедури) проходження державної служби. Так, О.П. Ноздрачов до елементів проходження служби відносить: заміщення більш високої вакантної посади; присвоєння чергового кваліфікаційного розряду; збільшення розміру грошового утримання; зарахування до кадрового резерву; направлення на перепідготовку і підвищення кваліфікації; направлення на стажування; тимчасове випробування на посаді [2, с.78]. О.Ю. Оболенський зазначає, що проходження державної служби об'єднує норми, що визначають: формування кадрового резерву; вступ на державну службу; просування (переміщення) по службі; щорічну оцінку та атестацію; професійне навчання; підстави й способи припинення державної служби [6, с.209]. Серед елементів проходження служби В.С. Ничипоренко та Є.В. Охотський виділяють такі: порядок і підстави прийняття на державну службу; випробовування; виконання посадових повноважень; заохочення

та застосування дисциплінарних стягнень; присвоєння класних чинів; проведення конкурсів, атестацій; припинення державної служби [5, с.362]. На думку В.Л. Коваленко, окремими елементами проходження служби є: виконання службових обов'язків на умовах випробувального строку (як умови прийняття на державну службу); стажування державних службовців у тому ж або в іншому державному органі; направлення у відрядження; проведення перенавчання та перепідготовки відповідно до закону; проведення службового розслідування з відстороненням (або без такого) від роботи; звернення до службовців більш високого рівня з метою оскарження неправомірного або незаконного, або неетичного рішення іншого службовця; застосування заохочень; накладення стягнень тощо [7, с.353].

Беручи до уваги вище приведене, можна зробити такі висновки: по-перше, вчені пропонують різну кількість елементів проходження служби (від трьох до п'ятнадцяти); по-друге, одні вчені початковим етапом проходження служби вважають професійний відбір (підбір), який є частиною профорієнтаційної роботи, інші – призначення на посаду; по-третє, наявним є широке та вузьке розуміння проходження служби, де вузьке розуміння проходження служби полягає у його стадійності (прийняття на службу, ротація, звільнення), широке – включає й інші елементи, які пов'язані з проходженням служби.

На думку автора, проходження служби в ОВС об'єднує правові норми, які регулюють такі питання: 1) прийняття на державну службу (призначення на посаду); 2) прийняття присяги; 3) порядок присвоєння спеціальних звань; 4) стажування; 5) встановлення умов проходження державної служби, зокрема визначення посадових повноважень та відповідальності, режиму робочого часу та часу відпочинку (відпусток), грошового та матеріального забезпечення та ін.; 6) забезпечення безпеки під час виконання службових обов'язків; 7) соціально-правовий захист службовців; 8) організацію професійної під-

готовки службовців; 9) сумісництво; 10) заохочення; 11) оцінювання професійної діяльності; 12) просування (переміщення) по службі; 13) припинення державної служби.

Аналіз приведених вище складових (аспектів) проходження служби в ОВС надав змогу звести їх у дві групи: 1) перша – ті, які регулюються адміністративно-правовими нормами, зокрема: прийняття на державну службу (призначення на посаду); прийняття присяги; стажування; організація професійної підготовки; порядок присвоєння спеціальних звань; контроль та нагляд за поведінкою підлеглих; заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності; атестація; просування (переміщення) по службі; забезпечення безпеки під час виконання службових обов'язків; 2) друга – ті, які регулюються нормами трудового права, зокрема: встановлення робочого часу та часу відпочинку; грошове та матеріальне забезпечення (преміювання, встановлення надбавок); сумісництво; соціально-правовий захист.

До *особливостей* проходження служби в ОВС ми відносимо такі:

1. Регулюється правовими нормами різних галузей права, визначальне місце серед яких займають адміністративно-правові.

2. Суб'єктами досліджуваного нами різновиду проходження служби є особи рядового та начальницького складу ОВС, які мають спеціальний адміністративно-правовий статус, основу якого складають: обов'язки, права, обмеження, юридичні гарантії та відповідальність.

3. Встановлення підвищених вимог до інтелектуального, морального і культурного рівня осіб рядового та начальницького складу ОВС, до професійних, ділових і особистих якостей, стану здоров'я, стилю життя, соціальних зв'язків. Передбачені в даному випадку вимоги знаходять своє вираження і закріплення в законодавстві. Згідно ст.17 Закону України "Про міліцію", на службу до міліції приймаються громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою і станом

здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання [8]. Аналогічна вимога міститься і в п.3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України [9]. Так, працівники органів внутрішніх справ повинні відповідати підвищеним вимогам до стану їх здоров'я, це обумовлюється тим, що їм нерідко приходится нести службу у несприятливих погодних умовах, в будь який час доби, долаючи психічний і фізичний опір правопорушників, а також під впливом інших емоційних та фізичних навантажень. З метою виявлення цих якостей а також загального стану здоров'я кандидати на службу в органи внутрішніх справ проходять психофізіологічне обстеження у військово-лікарських комісіях. Крім певного комплексу професійних, ділових та моральних якостей, кандидати на службу в органи внутрішніх справ повинні володіти бездоганним минулим, доброю репутацією, мати добропорядне, лояльне в правовому та моральному відношенні оточення (родичів, знайомих та близьких).

4. Принесення присяги, текст якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

5. Наявність спеціального форменого одягу, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України.

6. Можливість зберігання, носіння та використання вогнепальної зброї та спеціальних засобів у передбачених законодавством випадках.

7. Зняття із військового обліку з обов'язковою постановкою на спеціальний.

8. Для осіб рядового та начальницького складу ОВС передбачені певні обмеження пов'язані зі службою: вони не можуть займатися іншою оплачуваною роботою на умовах сумісництва, за винятком наукової, педагогічної, творчої та медичної практики; їм забороняється бути членами будь-яких політичних партій, рухів та інших організацій, які мають політичну спрямованість; вони не можуть займатися підприємницькою діяльністю особисто або через посередників, сприяти фізичним і юридичним особам в

здійсненні ними підприємницької діяльності, використовувати своє службове становище з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг тощо; їм забороняється використовувати своє службове становище в інших корисних цілях; вони не можуть приймати участь у страйках і несанкціонованих демонстраціях та мітингах; їм забороняється використовувати у неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше службове майно та інформацію без попередньої згоди відповідних керівників та матеріально відповідальних осіб; вони не можуть вчиняти дії, які можуть заподіяти шкоду інтересам служби або негативно вплинути на репутацію органів внутрішніх справ, дискредитувати орган у якому вони проходять службу.

9. Особи рядового та начальницького складу ОВС перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна осіб рядового та начальницького складу ОВС, членів їх сімей та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій. Образа осіб рядового та начальницького складу ОВС, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на них завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність. У разі затримання осіб рядового та начальницького складу ОВС за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо них запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою їх тримають у призначених для цього установах органів внутрішніх справ окремо від інших осіб або на гарнізонній гауптвахті.

10. Держава гарантує особам рядового та начальницького складу ОВС соціальний захист під час проходження служби. Однак слід зазначити і те, що сьгоднішній стан із соціального забезпечення осіб рядового та начальницького складу ОВС не можна вважати належним, тому що переважна більшість норм в цій сфері є декларативними,

причиною чого є, в першу чергу, недофінансування ОВС, що продовжується з перших років незалежності України.

11. Під час проходження служби особам рядового та начальницького складу ОВС встановлюється 41-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках особи рядового і начальницького складу несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства. Так, згідно з Постановою 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 14.09.1991 р. за № 197 [10], при залученні осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, які утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, до несення служби понад установлений законодавством робочий час, оплата їхньої праці за цей час провадиться у розмірах, передбачених законодавством України про працю, з розрахунку посадового окладу й окладу за спеціальним званням. Служба осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ у дні щотижневого відпочинку та святкові дні може компенсуватися, за їхньою згодою, наданням іншого дня відпочинку або в грошовій формі у подвійному розмірі. Компенсація надурочних робіт наданням відгулу не допускається. Надурочні роботи не повинні перевищувати для кожного працівника 120 годин на рік. Порядок залучення працівників до несення служби понад встановлений законодавством робочий час визначено у наказі МВС України від 17.12.1991 р., № 530 [11]. Отже, вся робота понад 41-годинний робочий тиждень вважається понаднормовою і повинна обліковуватись та оплачуватись. Причому понаднормова робота не повинна перевищувати для кожного працівника 120 годин на рік. Але, як відомо, порушення цієї

норми є розповсюдженою практикою в органах внутрішніх справ [12, с.6].

12. Під час проходження служби особи рядового та начальницького складу ОВС підлягають обов’язковому державному страхуванню на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою, яку вони займають, за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також коштів, що надходять на підставі договорів від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій.

13. Передбачення граничного віку перебування на службі в органах внутрішніх справ України.

14. Особи рядового та начальницького складу ОВС під час проходження служби повинні дотримуватись суворої ієрархії залежно від посади, наказу (розпорядження) та спеціального звання.

15. Особливий порядок притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

16. Внутрішнє правове регулювання процедурних аспектів проходження служби (атестування, присвоєння спеціальних звань, проведення службової перевірки та ін.).

Беручи до уваги вище приведені особливості, вважаємо доцільним *проходження служби в ОВС* визначити як сукупність організаційно-правових норм (правил і процедур), як правило, адміністративних, які породжують, змінюють або припиняють державно-службові правовідносини, обов’язковим суб’єктом яких є особа рядового чи начальницького складу ОВС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. -Т.4. -М.: Рус. яз., 1980. -680 с.
2. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. -М.: Статут, 1999. -529 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. -М.: Изд-во “БЕК”, 1997. -369 с.
4. Стариков Ю.Н. Служебное право: Учебник. -М.: Изд-во “БЕК”, 1996. -698 с.

5. Нечипоренко В.О., Охотский Е.В. Настольная книга государственного служащего. Комментарий к федеральному закону “Об основах государственной службы Российской Федерации”. -М.: Экономика, 1999. - 676 с.

6. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посібник. -К.: КНЕУ, 2003. -344 с.

7. Коваленко В.Л. Інститут проходження державної служби // Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. -К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. –С.350-356.

8. Закон України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. –№ 4. –Ст.20.

9. Постанова Кабінету Міністрів УРСР «Про Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР» від 29.07.1991 р., №

114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. –К., 1993. –583 с.

10. Постанова 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 14.09.1991 р., № 197 // Там само.

11. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок залучення робітників органів внутрішніх справ до несення служби понад установлений законодавством робочий час, у дні щотижневого відпочинку і святкові дні і надання відповідних компенсацій» від 17.12.1991 р., № 530.

12. Робота до сьомого поту: де закінчуються обов'язки та починаються права // Іменем Закону. –2006. -№ 15.

Музичук О.М. Сутність та особливості проходження служби в ОВС України // Форум права. -2006. -№ 2. –С.98-102 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06tomvou.pdf>

Виконаний за науковою літературою аналіз теоретичних визначень поняття “проходження служби”, розглянуті думки вчених з приводу виокремлення тих чи інших елементів (етапів) проходження служби, надане авторське визначення поняття «проходження служби в ОВС».

Музычук А.Н. Сущность и особенности прохождения службы в ОВД Украины

Выполнен по научной литературе анализ теоретических определений понятия «прохождение службы», рассмотрены мнения ученых по поводу выделения тех или других элементов (этапов) прохождения службы, представлено авторское определение понятия «прохождение службы в ОВД».

Muzychuk A.N. Essence and features of service in the Ukraine law-enforcement agency

The analysis of theoretical definitions of concept «service» is executed under the scientific literature, opinions of scientists concerning allocation of these or those elements (stages) of service are considered, author's definition of concept «service in law-enforcement agency» is submitted.