

УДК 342.9

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Іваниця Андрій Володимирович,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу кадрового
забезпечення
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

Наукову статтю присвячено дослідженню змісту та особливостей служби у правоохоронних органах, зокрема Національній поліції України. Визначаються головні характеристики служби в правоохоронних органах. Досліджується новітня концепція служби в правоохоронних органах, яка базується на гуманістичних та моральних орієнтирах демократичної держави та націлена на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства, держави від злочинних посягань та інших протиправних діянь і разом з тим на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Наголошено, що до особливостей державної служби в правоохоронних органах відносяться наступні чинники: прийняття під час вступу на службу присяги; наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу; право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту; обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах; особливий порядок прийому й звільнення зі служби та інше. З'ясовано, що виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державних службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін. Визначено, що служба в органах Національної поліції – це різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади та здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси та принципи державної служби. Наголошено, що центральний елемент адміністративно-правового статусу офіцера поліції – це система прав і службових обов'язків. Зроблено висновок, що державна служба – це один з основних видів діяльності держави, яка пов'язана з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців.

Ключові слова: державна служба, правоохоронні органи, Національна поліція України, виконавчий орган, правова держава, правопорядок, концепція.

CIVIL SERVICE IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Ivanytsia Andrii Volodymyrovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Head of the Department
of Human Resourcing
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The scientific article is devoted to the study of the content and features of the service in law enforcement agencies, in particular the National Police of Ukraine. The main characteristics of the service in law enforcement agencies are determined. The new concept of service in

law enforcement bodies is being investigated, which is based on the humanistic and moral benchmarks of a democratic state and aims to provide reliable protection of the individual, society, state from criminal encroachments and other unlawful acts, and at the same time on high-quality, high-quality service of the population. It is emphasized that the following factors influence the peculiarities of the civil service in law-enforcement bodies: acceptance at the time of admission to service; availability of special ranks and uniforms among employees; the right to the storage, wearing and use of firearms and special means of protection; restrictions on political, socio-economic, personal rights; a special procedure for admission and dismissal from the service, and so on. It has been determined that the fulfillment of state tasks and functions by state officials on a professional basis should guarantee the stability and stability of state service relations, the welfare of society and the power of the state, the impeccability and efficiency of management activity, its independence from possible political changes. It is determined that the service in the bodies of the National Police is a kind of civil service that takes place in a specialized executive body and is carried out by authorized agents in order to fulfill the functions of the state in practical legal activity. It has all the features and principles of civil service. It is emphasized that the central element of the administrative-legal status of a policeman is a system of rights and official duties. It is concluded that the civil service is one of the main activities of the state related to the regulation of all aspects of the work of civil servants and the formation of the personnel capacity of the state administration. The public service should be one of these professions, for which professional skills, skills and knowledge, beliefs, special education of employees are indispensable.

Key words: government service, law enforcement authorities, National police of Ukraine, executive branch, legal state, law and order, conception.

Постановка проблеми. Правоохоронні органи України постійно займали та займають важливе місце в системі державної влади, таким чином впливаючи на громадсько-політичну ситуацію в Україні. На сьогодні вказана державна структура знаходиться на устах владних структур, політичних сил та громадськості. Все це пояснюється, такими чинниками як функціонально-цільове призначення сил правопорядку, наявність у них широкого кола повноважень щодо застосування комплексу заходів для конструювання систем громадської та особистої безпеки.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій. Особливості служби в правоохоронних органах привертала увагу таких відомих дослідників та науковців, як В.А. Владимиров, О.В. Зайчук, М.С. Кельман, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, М. І. Мельник, Л.А. Морозова, О.Ф. Скакун, Н.Т. Шестаєв, Н.М. Онищенко, М.І. Хавронюк та інші.

Метою статті є розкрити змістовний аспект правових принципів організації та діяльності публічної служби стосовно служби в правоохоронних органах.

Виклад основного матеріалу. Державна служба є особливим видом служби, особливим видом суспільно корисної діяльності. З 1 січня 2014 р. набуває чинності Закон України «Про державну службу», який прийнято 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, у якому визначено таке поняття державної служби: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації [1, с. 36].

Революція гідності зумовила помітну зміну пріоритетів державної політики, в тому числі щодо значення Міністерства внутрішніх справ України. Рух України до правової держави зумовив перегляд соціального покликання правоохоронних органів, головним завданням яких є не безпека правлячого режиму, а забезпечення дійового правового захисту людини, її прав і свобод. У зв'язку з цим головними моментами нової концепції служби в органах внутрішніх справ стало наступне: посилення демократичних засад служби; комплексний підхід до регламентації служби; забезпечення по-

єднання централізованих та децентралізованих засад у розв'язанні кадрових питань; усунення надмірної бюрократизації службових відносин; націленість на повноцінне забезпечення правового та соціального захисту співробітників.

Державна служба в правоохоронних органах здійснюється в системі виконавчих органів України, які займаються організаційно-управлінською, виконавчо-розпорядчою діяльністю. Така діяльність реалізується на основі законів і забезпечує безпосередню, повсякденну організацію виконання внутрішніх та зовнішніх функцій держави [2].

Правоохоронні органи являються елементом системи виконавчої влади, тобто сформоване в державно-розпорядчому порядку відомство, яке наділене власною компетенцією. Вони мають свою специфіку в організаційному і структурному оформленні, як загальні риси системи виконавчої влади, так і особливі функції, що забезпечують механізм реалізації конкретно регламентованих правом повноважень у сфері охорони правопорядку.

Під час здійснення службової діяльності співробітники поліції вступають в особливі відносини, зміст яких пов'язаний із системою повноважень, відповідальності, правових засобів, форм і методів реалізації покладених на відомство завдань щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони правопорядку, створення гарантій громадської безпеки, боротьби зі злочинністю [3].

Сучасне законодавство щодо забезпечення громадської безпеки наділяє осіб, залучених до цього процесу, владними повноваженнями, які мають не галузевий, а публічний характер. Особливістю професійного статусу співробітників поліції є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги й приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами або підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої належності та форм власності. Діяльність службовців правоохоронних органів базується на взаєминах з особами, які не перебувають у їх службовому підпорядкуванні. Отже, службовці правоохоронних органів мають авторитетні повноваження, що належать до невизначеного широкого кола осіб. При цьому вказані вище повноваження здійснюються у всьому суспільстві, а держави – в межах відведеної частини правоохоронної діяльності.

Розглядаючи з позиції формування організаційних основ державного апарату, то державна служба в правоохоронних органах з позиції формування організаційних основ державного апарату, це діяльність держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань щодо реалізації правоохоронних функцій. Система правоохоронних органів при цьому організується з метою виконання та забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладених на неї Конституцією України.

Якщо ми розглянемо з позиції практичного здійснення завдань і функцій держави, то побачимо, що служба правоохоронних органах є одним із видів платної суспільно корисної діяльності. При цьому вона безпосередньо не стосується ні вироблення матеріальних, ні вироблення духовних цінностей, тому що правоохоронні органи розкривають своєрідний механізм у державно-правовій системі, здатний переводити правові настанови на поведінку людей, то професійна робота співробітників цих органів безпосередньо пов'язана з державним управлінням як діяльністю з підтримки встановленої системи норм і правил суспільного життя, упорядкування суспільних відносин. Прямий зміст цієї діяльності полягає у впливі на людину, особистість з метою створення умов для її правомірної поведінки, а також припинення неправомірних дій; при цьому вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна.

Сучасна концепція служби в органах внутрішніх справ, базуючись на гуманістичних і моральних орієнтирах демократичної держави, націлює на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і держави від злочинних посягань та інших

протиправних діянь, і до того ж на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Розвиток системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України багато в чому пов'язується з тим, якою мірою в цій професійній діяльності будуть поєднуватися як соціальні, так і правові компоненти.

Що стосується призначення служби в правоохоронних органах, то слід зауважити, що до ідеї їх перетворення в структуру з надання соціальних послуг відомчі фахівці ставляться досить неоднозначно.

Служба в правоохоронних органах характеризується загальними ознаками, які властиві державній службі загалом. А саме:

1) державна служба в правоохоронних органах – це особливий вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства;

2) межі, форми й методи здійснення діяльності визначаються державою;

3) державна служба в правоохоронних органах – це професійна діяльність, що вимагає певної підготовки, професійних знань, умінь і навичок. Наприклад, особи, які прийняті на службу до правоохоронних органів, обов'язково проходять спеціальне професійне навчання чи перепідготовку;

4) діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади державної служби відповідно до штатного розпису державного органу, яка визначає його правовий статус;

5) у межах діяльності проходить реалізація компетенції правоохоронних органів;

6) діяльність полягає у виконанні повноважень державного органу, специфічних посадових обов'язків за дорученням держави та від її імені теж;

7) служба в правоохоронних органах здійснюється за грошову винагороду, тобто оплата праці є встановленою для цієї категорії публічної служби;

8) взаємини співробітників будуються на основі характерних для державної служби відносин влади й підпорядкування;

9) держава встановлює правовий стан співробітників, порядок проходження служби.

Кожна професійна діяльність має свою специфіку, особливості виконуваних завдань і реалізованих державних функцій, що обумовлює особливості правового статусу різних категорій службовців, системи службових взаємин, порядку їх виникнення, розвитку та припинення. Тому законодавець для деяких видів державної служби встановлює своєрідні правила її проходження, спеціальні права й обов'язки службовців, обмеження по службі, порядок атестації, види відповідальності тощо.

Що стосується державної служби в правоохоронних органах, то остання має чимало особливостей, на підставі яких вона виділяється в особливий вид державної служби. До таких особливостей відносяться наступні чинники:

- прийняття під час вступу на службу присяги;
- наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу;
- право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту;
- обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах;
- особливий порядок приймання та звільнення на/зі служби та інше.

Під час державної служби в правоохоронних органах здійснюється велика кількість завдань. Попри те, що кожен вид державної служби реалізує загальне для цього інституту призначення, спеціальні органи державної влади мають свої галузеві завдання. Крім цього, кожен правоохоронний орган повинен виконувати визначені тільки для нього певні завдання, що встановлюються відповідними нормативно-правовими ак-

тами. Ці завдання являють собою цілі, які досягаються державним органом під час своєї діяльності.

У своїй діяльності правоохоронні органи вирішують завдання, які не ставляться перед іншими державними органами. Наприклад, у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції як однієї з провідних підсистем МВС України являється:

- надання поліцейських послуг з метою забезпечення державної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави, протидії злочинності;
- надання в межах, які визначені законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин чи внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [4].

Специфічна особливість правоохоронних органів України полягає в тому, що покладені на них завдання виходять за межі галузевої специфіки, це, наприклад, видача паспортів, прописка та виписка громадян; видача віз і реєстрація іноземців та осіб без громадянства; реєстрація автотранспортних засобів, що визначає всі сторони правового статусу системи, її компетенції, функції, форми та методи їх реалізації.

Державну службу в правоохоронних органах варто розглядати як нормативно встановлений і структурно оформлений механізм професійного забезпечення реалізації правоохоронних функцій держави. Інститут такої служби складається з правових норм, що собою встановлюють багато різноманітних державно-службових відносин, які виникають у зв'язку з функціонуванням співробітників даної структури. У свою чергу, він регламентує організацію й діяльність усіх співробітників, які на професійній основі виконують завдання та функції, покладені на МВС України. Слід зазначити, що на теперішній час сформована доволі ціла система правового регулювання в цій сфері.

Звертаючи увагу на той чинник, що відбувається багато скандалів і фактів корупції в системі МВС України в українському суспільстві після Революції гідності прийшла думка про необхідність реформування органів правопорядку країни. 4 квітня 2015 р. Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив чотири законопроекти щодо реформи МВС України: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 2 липня 2015 р.

Верховна Рада України проголосувала за прийняття Закону України «Про Національну поліцію», який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції [4].

2 вересня 2015 р. Кабінет Міністрів України постановою створив Національну поліцію України – центральний орган виконавчої влади, яка підпорядковується МВС України [5].

Після створення Національної поліції як окремого органу МВС України стало виконувати функцію політичного управління, політичної координації та певною мірою господарського забезпечення цього органу. Тобто МВС України перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбулося фактичне розділення Національної поліції та МВС України.

Незалежно від професійних та особистих якостей, рівня фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи у випадках, визначених частиною другою ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», а також особи, які

відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, яка визначена законом, особи, які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі Закону України «Про очищення влади» [4].

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» добір кадрів у цей орган відбувається після перевірки кандидата на службу в поліції. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному МВС України. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами [4].

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» служба в поліції – це державна служба особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами стосовно особового складу на підставі відповідних документів, перелік та форму яких установлює МВС України. Видавати накази стосовно особового складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів і установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, яка затверджена МВС України. Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції встановлює МВС України.

Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів з особливими умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, а також особи, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби в поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції [4].

Постають суперечності з чинним Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який набув чинності 1 травня 2016 р. Він у свою чергу, перероблює перелік підсистем державної служби, які можна зарахувати до спеціальної. Так, ст. 3 визначає сферу дії закону: дія цього закону поширюється на державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України, державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 цього закону, інших державних органів. Дія цього закону не поширюється на службовців Національного банку України, суддів, прокурорів, військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, які утворені відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [6].

У ст. 60 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що проходження служби в поліції регулюється цим законом та іншими нормативно-правовими актами [4].

Центральний елемент адміністративно-правового статусу поліцейського – це система прав і службових обов'язків. Закон України «Про державну службу» зафіксував загальні права та обов'язки державного службовця, які безпосередньо стосуються поліцейських. При цьому до правового статусу поліцейського як державного службовця входять обов'язки держави в цілому. А обов'язок держави – це визнання, дотримання,

захист прав і свобод людини та громадянина являється одночасно й обов'язком поліцейських [7, с. 47].

Особливі права та обов'язки поліцейського, діяльність якого нерідко пов'язана з обмеженням прав і свобод громадян, детально конкретизуються в спеціальних нормативних актах. До статусних прав належать наступні права: перевірка в громадян і посадових осіб документів; затримання й утримання під вартою окремих категорій осіб; особистий огляд; безперешкодне входження в приміщення і на територію, що належить фізичним і юридичним особам; використання в службових цілях транспортних засобів і засобів зв'язку громадян, юридичних осіб; застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, слідує зі ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» [4].

Однією з істотних ознак правового статусу поліцейського є те, що реалізація його прав і обов'язків не пов'язана з часом і місцем безпосередньої службової діяльності. Характерно, що під службовою діяльністю розуміється не тільки виконання посадових обов'язків та наказів і розпоряджень керівника, але й інші дії щодо захисту життя, здоров'я та гідності особи, охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Під час виконання службових обов'язків поліцейський перебуває під захистом держави. За протиправні дії або бездіяльність при виконанні службових обов'язків, несумлінне виконання службових обов'язків він несе відповідальність відповідно до чинного законодавства [8, с. 151].

Важливою гарантією правового статусу є заборона на використання наданих співробітнику прав для виконання обов'язків, які не закріплені за ним законом. Загалом статус поліцейських, гарантії та процедури його реалізації, механізм проходження служби мають досить розгорнуту регламентацію. Питання побудови державно-службових відносин, які не зафіксовані в спеціальних інструкціях про службу, вирішуються на основі норм трудового права.

Державно-службові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю Національної поліції, інших складових частин системи МВС України посідають окреме місце в системі публічної служби України, адже положення цих органів у державному апараті передбачає формування законодавчої бази спеціалізованого характеру [9, с. 48].

З огляду на повноваження, якими наділені правоохоронні органи, питання публічної служби в системі МВС України повинні регламентуватися перш за все рамковим законом про публічну службу, у якому повинні бути зафіксовані наступні елементи: поняття публічної служби в цих органах, її завдання, принципи та підвиди; поняття посади, класифікація посад і кваліфікаційні вимоги до них; правовий статус службовця; питання реалізації прав, дисциплінарної відповідальності, правового і соціального захисту, інші питання, які стосуються державних службових відносин у системі МВС України [10, с. 95–99].

Висновок. На підставі викладеного слід зробити загальний висновок, що державна служба – це один з основних видів діяльності держави, яка пов'язана з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців.

Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державних службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

А тому служба в органах Національної поліції – це різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади та здійснюється уповно-

важеними суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси та принципи державної служби.

Таким чином, хотілося б підкреслити, що нові державно-службові відносини в органах Національної поліції формуються в непростих умовах, коли наявна невідповідність професійних можливостей поліцейських сучасним вимогам до їх діяльності, коли ця державна структура переживає гострий дефіцит довіри населення. Унаслідок наявної традиційної інерції, попри декларовані Конституцією України державні пріоритети в галузі захисту цивільних прав та свобод, органи Національної поліції, як і раніше, сприймаються населенням України як репресивно-каральні й лише потім як державні структури, покликані забезпечувати соціальні цінності.

Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю.В., Оболенський О.Ю., Серьогін С.М. Державна служба : підручник : у 2 т. *Національна академія державного управління при Президентові України*. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Державна служба : навч. посіб. / за ред. С.М. Серьогіна, Д.І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Івано-Франків. техн. Ун-т нафти і газу, 2012. 542 с.
3. Коваленко В.В. Курс адміністративного права : підручник. URL: pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>
5. Уряд приймає рішення щодо створення ЦОБВ Національна поліція. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248450495&cat_id=244274130
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
7. Братков С. Адміністративна діяльність поліції як вид публічної служби: призначення і напрями. *Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції*. Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
8. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
9. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
10. Ботвінов Р.Г. Публічна служба в Національній поліції України : нормативно-правова колізія. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). 100 с.