



*О.Г. Фролова, д-р юрид. наук, професор  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 342.92

### **ДО ПРОБЛЕМ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Обсяг конкретних суб'єктивних прав та обов'язків будь-якого громадянина, тим паче державного службовця чи, зокрема, працівника органів внутрішніх справ, як відомо, є динамічним і завжди тісно й органічно пов'язаним з перебігом часу та зміною, з одного боку, соціальних, економічних, політичних та інших умов, що склалися в тій чи іншій державі, де громадянин проживає і громадянином якої він є, а з другого – певних життєвих обставин і ситуацій. За часи формування, становлення й розвитку України як суверенної демократичної держави відбулися докорінні і значні зміни практично в усіх сферах суспільного життя й людської діяльності, що певним чином позначи-

лися й на сучасному адміністративно-правовому статусі працівників органів внутрішніх справ (ОВС) і сприяли відповідній динаміці його проблем. Усе це неминуче відбилося на стані оперативно-службової діяльності ОВС і практичних результатах боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Ці процеси в різні часи досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, В.М. Плішкін, О.Г. Фролова [Див.: 1-8 ] та ін. Разом із тим і сьогодні вивчення проблем адміністративно-правового статусу працівників ОВС не втратило своєї актуальності й має вагоме не тільки теоретичне, а й практичне значення для вдосконалення процесів управ-

ління в ОВС і підвищення їх ефективності. На деяких питаннях сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС ми й зупинимося в даній статті.

Термін «статус» у перекладі з латинської мови означає «положення» або «стан», звідси дослівно поняття «статус працівника ОВС» означає його положення або стан. Адміністративно-правовий статус працівника ОВС є, з одного боку, складовою частиною його загального статусу і, з другого – певним різновидом статусу державного службовця. Цей статус визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, тобто адміністративної правоздатності й адміністративної дієздатності, і передбачає не тільки широкий комплекс прав та обов'язків, закріплених Конституцією України, нормами різних галузей права, указами Президента України, постановами Кабінету міністрів України й відомчими нормативно-правовими актами, які відбивають значну правову й соціально-політичну роль працівників ОВС у суспільстві як представників держави, які виступають суб'єктами управлінської діяльності у сфері внутрішніх справ, у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями, а й гарантії реалізації

цих прав та обов'язків, а також специфічний механізм їх охорони державою. А цей механізм, у свою чергу, також має достатньо складне організаційно-правове регулювання. Реалізація прав і виконання обов'язків працівниками ОВС забезпечується шляхом їх відповідного правового оформлення з передбаченням різних видів відповідальності як самих працівників ОВС, так і інших державних службовців чи пересічних громадян, а також державних і недержавних органів, установ та організацій за їх порушення чи недотримання та ін.

Отже, правовий статус працівника органів внутрішніх справ – це визначена у нормативно-правових актах система прав, свобод, обов'язків, обмежень, морально-правових вимог і гарантій професійної діяльності окремої категорії працівників служб і підрозділів системи МВС України, що виконують правоохоронні завдання в царині охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями, їх соціально-правовий захист та особливості юридичної відповідальності. Таким чином, статус працівника ОВС визначається як складна диференційована й разом із тим комплексна система елементів, що має певну вертикальну й горизонтальну струк-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

туру. Основними елементами такої системи є права, обов'язки, обмеження, професійна компетентність, юридична відповідальність, гарантії матеріально-технічного і фінансово-економічного забезпечення діяльності працівників ОВС тощо.

Статус конкретного працівника чи певної групи або категорії працівників органів внутрішніх справ характеризується певним змістом. Зміст їх діяльності, як і статус, визначається не особистістю конкретної людини, а займаною ним посадою. Приймаючи рішення і здійснюючи його, працівник ОВС виражає не тільки власну волю, а й волю колективу, який він представляє. Крім того, за свою поведінку відповідає не лише він сам, а й орган, служба, підрозділ чи організація, які (чи яку) він представляє.

На сьогоднішній день можна умовно відокремити загальні і спеціальні організаційно-правові засади сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС, а також їх соціального, грошового й пенсійного забезпечення. Наведемо декілька прикладів. Серед головних нормативно-правових актів, що формулюють і надають загальні організаційно-правові основи сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС можна насамперед

назвати окрім Конституції також Закони України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію», від 10 січня 2002 р. «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ», постанову Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ», указ Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 р. «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР» та ін.

Серед головних нормативно-правових актів, що передбачають спеціальні організаційно-правові засади сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС можна, наприклад, назвати Закони України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність», від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією», від 23 грудня 1993 р. «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», постанови Кабінету Міністрів України від

5 липня 1993 р. «Про утворення державної служби боротьби з економічною злочинністю», від 12 жовтня 1992 р. «Про затвердження Положення про дозвільну систему» та ін.

До основних нормативно-правових актів, що передбачають організаційно-правові засади соціального, грошового й пенсійного забезпечення працівників ОВС можна віднести, приміром, Закони України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», від 24 березня 1998 р. «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист», постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 1991 р. «Порядок і умови державного обов'язкового особистого страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого складу органів і підрозділів внутрішніх справ», від 17 листопада 1992 р. «Порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ

та членам їхніх сімей» та ін.

Аналіз більшості з вищезазначених та інших нормативно-правових актів, що передбачають загальні, спеціальні, соціальні та інші організаційно-правові основи сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС показує, що більшість із них, незважаючи на існуючі на даний час певні зміни й доповнення, здебільшого застарілі, не відповідають сучасним вимогам і реаліям сьогодення, мають декларативний характер, на практиці в повному обсязі не працюють і не виконуються, оскільки не мають належних економіко-фінансових розрахунків і необхідного бюджетного, фінансово-економічного, технічного чи іншого забезпечення.

Працівники органів внутрішніх справ – це особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські й правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені й за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, вони вступають у правові відносини, які впливають зі змісту їх службових повноважень не лише в середині органу чи підрозділу, а й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними й недержавними органами.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, зокрема, заходи примусового характеру. Владна природа їх службових повноважень забезпечує реальну й необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин, як правило, правопорушників, для досягнення соціально корисного результату, безумовного виконання всіма громадянами норм закону, забезпечення обов'язковості підпорядкування поведінки громадян законним вимогам і розпорядженням працівників ОВС.

Особливості адміністративно-правового статусу працівника ОВС, як відомо, виявляються на практиці не тільки в наявності у нього певних повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені держави через державні органи, а й у безпосередній причетності за родом службової діяльності до підготовки, прийняття або проведення в життя спеціальних державно-управлінських рішень у сфері внутрішніх справ, у забезпеченні громадської безпеки, громадського порядку, правопорядку й законності в державі в цілому. До того ж, його суворо й чітко нормативно регламентована діяль-

ність поєднується з можливістю й необхідністю за певних умов оперативного прийняття власних вольових рішень на підставі й з урахуванням відповідних нормативно-правових норм, що дуже важливо, перш за все, в екстремальних, надзвичайних чи особливих умовах несення служби, які нерідко для працівника ОВС є повсякденними. Зазначені особливості адміністративно-правового статусу працівника ОВС й несення ним служби, що в даний час значно загострені сучасною економічною кризою в суспільстві, зростанням кількості злочинів та інших правопорушень, їх ускладненням та обтяженням, вимагають від них неухильного виконання й повної реалізації на практиці необхідних організаційно-правових, медичних, технічних, соціально-побутових та інших умов для свого професійного становлення, професійної адаптації й успішної професійної діяльності. Однак, враховуючи поки що існуючі сьогоднішні в країні загальні і спеціальні кризові явища, що охопили практично всі сфери діяльності (фінанси, економіку, політику), реалізація цих умов і виконання відповідних правових норм є складновиконуваними, що негативно відбивається на оперативно-службовій діяльності працівників ОВС та на її основних практичних показни-

ках.

Як бачимо, правовий статус працівника ОВС має складний, багатогранний характер: з одного боку, він є представником озброєного органу державної виконавчої влади, посадовою особою, а з другого – особою найманої праці, суб'єктом службово-трудоких відносин, що виникають при проходженні державної служби в органах внутрішніх справ. Як працівник системи МВС, він позбавлений права займатися підприємницькою діяльністю – як безпосередньо, так і через посередників, або сприяти в ній іншим особам, брати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю, бути членом політичних організацій і рухів, брати участь у страйках та ін. Існують також інші специфічні вимоги, притаманні тільки професії працівника ОВС.

Як уже вказувалося, правовий статус працівника органів внутрішніх справ визначається саме займаною ним посадою, в якій відбиваються його функціональна роль й місце в конкретному органі внутрішніх справ. Посада – це частина організаційно-правової структури ОВС з відповідною частиною компетенції, яка надається такій особі, як працівник ОВС, що закріплено в офіційних нормативно-правових та інших документах (наказах,

штатних розкладах, схемах, посадових окладах тощо). Кожна посада в органах внутрішніх справ утворюється в розпорядницькому порядку. Правовими актами визначається її назва, місце в службовій ієрархії (кому вона підлегла, хто підлеглий їй тощо), порядок заміщення посади. Вона включається до штатного розкладу й у єдину номенклатуру посад державних службовців. Посади працівників органів внутрішніх справ мають свої найменування (рядовий, молодший, середній, старший, вищий начальницький склад). Посада для правового статусу працівника ОВС є синтезом його організаційно-правового становища і складається з 2-х частин – службової й особистої. Службові права й обов'язки такого працівника – це його право видавати індивідуальні акти у виді наказу, застосовувати заходи примусу, дотримуватися внутрішнього розпорядку дня тощо. У свою чергу, особисті права виражаються, наприклад, у розмірі відпустки, пільгах, компенсації, гарантіях, конкретних умовах праці тощо). Значною проблемою й недоліком Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом в органах внутрішніх справ України, на який ми вже посилалися раніше, є неповний (невичерпний) перелік прав та

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

обов'язків особового складу органів, служб та підрозділів внутрішніх справ.

Таким чином, правове положення (стан) працівника органів внутрішніх справ залежить від того, як регулюється правова сфера його службової діяльності. Проблема полягає в тому, як виконуються управлінські функції і які саме. Вона стосується насамперед порядку проходження служби в органах внутрішніх справ. Розвиток законодавства України в цьому напрямку повинен припускати вироблення конкретних критеріїв на просування по службі, підвищення заробітної плати й удосконалення структури ОВС. Зважаючи на недосконалість правової бази адміністративно-правового статусу посадової особи органів внутрішніх справ, варто було б розробити Закон України «Про державну службу в органах внутрішніх справ», де дістали б своє відображення такі положення: а) дефініція поняття «державна служба в органах внутрішніх справ»; б) вичерпне окреслення завдань, принципів державної служби в органах внутрішніх справ; в) визначення державної посади в органах внутрішніх справ, їх класифікація та реєстр, класифікаційні вимоги до посад; г) трактування понять «посадова особа», «керівник» і «представник влади» органів внутрішніх

справ; д) якомога повний перелік загальних прав та обов'язків державних службовців – працівників ОВС, обмеження по службі; е) особливості процедури призначення до дисциплінарної відповідальності тощо.

З метою підвищення престижу служби в ОВС, зацікавленості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявів корупції та інших правопорушень необхідно, на нашу думку, продовжити роботу по вдосконаленню системи юридичних гарантій проходження державної служби в системі МВС України, а саме: а) підвищити стимулюючу роль посадових окладів в оплаті праці; б) передбачити заходи по залученню на державну службу в ОВС здібних, перспективних фахівців, зацікавлених у результатах своєї праці; в) консолидувати структуру заробітної плати і зменшити кількість її компонентів, усунути територіальні розбіжності в оплаті праці працівників ОВС; г) принципово співвіднести умови оплати праці кожного державного службовця системи МВС України з результатами його атестації й оцінкою професійної діяльності; д) посилити посадову диференціацію умов оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечити зростання заробітної плати протягом всього періоду служби;

е) посилити стабільні правові гарантії і всебічну соціальну захищеність працівників ОВС; є) розширити можливості й види стимулювання за підвищення й покращання практичних результатів і показників оперативно-службової діяльності.

У межах даної статті нами розглянута лише частина проблеми сучасного адміністративно-правового статусу працівників ОВС. Вважаємо, що порушені питання потребують свого подальшого вивчення й пошуку конкретних шляхів їх розв'язання.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України: Акад. курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 1: Заг. ч. / Голова ред. кол. *В.Б. Авер'янов*. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Адміністративне право України : Акад. курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 2: Особл. ч. / Голова ред. кол. *В.Б. Авер'янов*. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с. 3. *Бандурка О.М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. – Х.: НУВС МВС України, 2004. – 780 с. 4. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 5. Адміністративне право України: Підруч. / За ред. *Ю.П. Битяка*. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 6. *Матюхіна Н.П.* Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ. – Х.: Основа, 2002. – 126 с. 7. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 8. *Фролова О.Г.* Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ. – Донецьк: ДІВС МВС України, 2001. – 312 с.

*Надійшла до редакції 22.12.2008 р.*