

Анотації

Розглянуто адміністративну діяльність правоохоронних органів. Надано авторське визначення та виділено основні напрямки такої діяльності.

Рассмотрена административная деятельность правоохранительных органов. Предложено авторское определение и выделены основные направления такой деятельности.

Administrative activity of law enforcement agencies is researched. The author offers to define and separate the main directions of such activity.

УДК 351.741

М. П. БУКІН,

проректор по службі

Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Особливості правового статусу органів державної влади, які виконують державні функції та завдання і до яких, безперечно, належать органи внутрішніх справ, обумовлюють й особливий характер державно-службових правовідносин громадян, котрі в них проходять службу. Це повною мірою стосується і працівників оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, на яких покладено виконання завдань із пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України (ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [1]. Це завдання є *загальним* для оперативно-розшукових підрозділів різних правоохоронних відомств (Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, органів державної податкової служби тощо). Що стосується *спеціальних* завдань оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, то вони визначені у Законі України «Про міліцію», серед яких: захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьба із правопорушеннями, запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень [2]; а також у цілій низці відомчих нормативно-правових актів, які визначають загальні положення оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України. Завдання оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ можуть бути і *спеціалізованими*, що залежить, насамперед, від об'єкта (предмета) та напрямку їх

правоохоронної діяльності (протидія організованій злочинності, економічній злочинності, незаконному обігу наркотиків, злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми тощо).

Необхідно зазначити, що комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ раніше не проводилось. Частково до цих питань звертались такі науковці, як М. І. Ануфрієв, П. П. Андрушко, О. М. Бандурка, В. І. Басков, О. Ф. Долженков, К. К. Горяїнов, В. С. Овчинський, О. Ю. Шумилов, Л. П. Скалозуб, Ю. В. Трунцевський, В. В. Шендрик, А. М. Юрченко, що дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер цієї проблематики. Разом із тим, багато питань, пов'язаних із проходженням служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, залишаються дискусійними та не розробленими на науковому рівні, що обумовлює *актуальність* обраної тематики наукового пошуку.

Необхідно констатувати, що сьогодні в науковій та навчальній літературі основну увагу приділяють лише окремим напрямам (елементам, процедурам) проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, те ж саме стосується й відповідного законодавства. Натомість у сфері проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС існують теоретичні, правові та організаційні проблеми, зволікання з вирішенням яких завдає значної шкоди кадровому корпусу органів та підрозділів кримінальної міліції. Насамперед це стосується потрапляння до оперативно-розшукових підрозділів осіб без необхідних

фізичних, ділових та індивідуально-психологічних якостей, з аморальними чи протиправними інтересами, причиною чого є неефективна система сучасного професійного відбору. Проблемний характер має система оцінювання якості службової діяльності та нормування праці співробітників оперативнорозшукових підрозділів органів внутрішніх справ. Потребує перегляду сучасний стан соціально-правового захисту цієї категорії працівників ОВС, який також є невід'ємним елементом проходження служби. Ці та інші проблеми безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням проходження служби працівниками оперативнорозшукових підрозділів органів внутрішніх справ, а також із відсутністю комплексних наукових досліджень у цій сфері.

Метою даної статті є удосконалення адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативнорозшукових підрозділів органів внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі основні **завдання**: схарактеризувати проблемні питання правового регулювання проходження державної служби; визначити критерії віднесення того чи іншого службовця до категорії державних службовців, зокрема й осіб рядового та начальницького складу ОВС; запропонувати критерії класифікації працівників оперативнорозшукових підрозділів органів внутрішніх справ; визначити систему елементів проходження служби працівниками оперативнорозшукових підрозділів органів внутрішніх справ; з'ясувати особливості державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативнорозшукових підрозділів ОВС з-поміж інших видів правоохоронної діяльності.

Питання правового регулювання проходження державної служби викликають широку дискусію серед учених різних наук, зокрема з теорії права, теорії управління, адміністративного та трудового права, права соціального забезпечення, а також окремих правових наук кримінально-процесуального блоку. Зокрема це стосується визначення таких понять, як «державний службовець», «посадова особа», «службова особа» тощо. Наприклад, відсутність чіткого визначення поняття «державний службовець» породжує численні дискусії щодо віднесення того чи іншого службовця до категорії державних. Заповнення цієї прогалини таким чином призвело до того, що питання про сутність державного службовця вирішується не на законодавчому, як того вимагає Конституція України (п. 12 ст. 92), тобто виключно законами України, а на рівні підзаконних

нормативних актів [3]. Причиною такого непорозуміння необхідно визнати і саме поняття державної служби, яке у ст. 1 Закону України «Про державну службу» визначене як «професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [4], відповідно до якого державним службовцем може бути визнано будь-яку особу, що працює в державному органі та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів, тобто будь-якого працівника бюджетної сфери (викладача, лікаря, інженера тощо).

Дискусійним у науковій та навчальній літературі є віднесення до державних службовців і осіб рядового та начальницького складу ОВС, причиною чого, в першу чергу, є нечіткість законодавчих положень щодо цього питання. Так, у ст. 16 Закону України «Про міліцію» зазначено, що «особовий склад міліції складається з працівників, що *проходять державну службу* (курсив наш – М. Б.) в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції» [2].

У ст. 1 проекту Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ України» зазначено, що «служба в органах внутрішніх справ є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я, віком, освітнім рівнем, діловими, фізичними та моральними якостями громадян України, пов'язаній із захистом прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань» [5].

Подібне розуміння сутності державної служби в ОВС пропонується у ст. 19 проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ», де зазначено, що «особовий склад органів внутрішніх справ України складається з осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України та працівників, які перебувають на державній правоохоронній службі» [6].

Натомість необхідно зробити висновок про те, що особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, хоча і проходять державну службу, державними службовцями не є, оскільки чинним законодавством не віднесені до відповідних категорій посад державних службовців, у зв'язку з чим їм не присвоюються відповідні ранги державної служби.

Про доцільність віднесення працівників ОВС та інших правоохоронних органів до

державних службовців наголошується у деяких програмних та концептуальних документах. Так, у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 зазначається: «у перспективі до специфічних видів державної служби доцільно віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо» [7].

У проекті Концепції реформи адміністративного права наголошується, що «у перспективі, коли поліпшиться соціально-економічний стан держави, зміцняться державні структури, сформується приватний сектор і утвердиться місцеве самоврядування, інститут державної служби доцільно поширити на проходження служби у військових органах, органах внутрішніх справ, безпеки, дипломатичних, митних, прокурорських органах тощо. У більш віддаленій перспективі доцільним є розгляд питання про поширення державної служби на всіх працівників, які отримують заробітну плату з державного бюджету» [8].

Зазначені вище положення загальнодержавних програмних та концептуальних актів наочно ілюструють лише намагання законодавця поширити законодавство про державну службу на працівників правоохоронних органів, зокрема й ОВС, які на цей час державними службовцями не є, хоча відповідно до чинного законодавства проходять державну службу (державну службу особливого характеру, державну правоохоронну службу).

Розгляд проблематики адміністративно-правового забезпечення проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС безпосередньо пов'язаний із класифікацією останніх, що стане основою чіткого визначення їх основних та спеціальних завдань, функцій та повноважень. Зокрема, працівників оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ доцільно розподілити на дві групи: 1) осіб рядового та начальницького складу, тобто тих, яким присвоєно спеціальні звання і яких іще прийнято називати атестованими; 2) інших працівників, які не мають спеціальних звань і, як правило, виконують допоміжні (забезпечувальні) функції. На перших поширюють такі спеціальні нормативні акти, як: Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України тощо, які регулюють спеціальний порядок відбору, прийому та проходження їх служби. Трудова діяльність другої категорії

працівників, а саме не атестованих працівників, регулюється Кодексом законів про працю України.

Працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС можна класифікувати за напрямом їх службової діяльності, у зв'язку з чим їх можна об'єднати у групи, що протидіють загально-кримінальній злочинності; економічній злочинності; незаконному обігу наркотиків; злочинам, пов'язаним із торгівлею людьми тощо.

Проте найбільш вдалою й такою, що має практичне значення, є класифікація працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС за характером їх повноважень. Згідно з цим критерієм ми виділяємо: 1) посадових осіб оперативно-розшукових підрозділів; 2) представників адміністративної влади оперативно-розшукових підрозділів; 3) фахівців (спеціалістів) оперативно-розшукових підрозділів; 4) допоміжний (обслуговуючий) персонал оперативно-розшукових підрозділів. Так, *посадовими особами оперативно-розшукових підрозділів*, як правило, вважаються керівники та заступники керівників, інші працівники, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій. Владний характер посадових повноважень допомагає здійснювати вплив на інших працівників з метою забезпечення ефективності їх діяльності. Посадові особи оперативно-розшукових підрозділів наділені правом учиняти службові дії, які породжують юридичні наслідки для інших осіб, зокрема вони мають право прийому на роботу, застосування заходів заохочення або заходів дисциплінарного примусу. Посадові особи оперативно-розшукових підрозділів наділяються владними повноваженнями на підставі нормативно-правових актів, які визначають їх зміст. Ці повноваження обумовлені компетенцією певного оперативного органу чи підрозділу. Отже, до посадових осіб оперативно-розшукових підрозділів належать службовці, які керують діяльністю підлеглих їм працівників, а також мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, що призводять до настання юридичних наслідків.

Велика кількість працівників оперативно-розшукових підрозділів ОВС є *представниками адміністративної влади*. На відміну від посадових осіб, вони можуть і не мати підлеглих по службі, натомість наділені державно-владними повноваженнями до осіб не підлеглих їм по службі. Представники адміністративної влади наділені правом застосовувати заходи адміністративного примусу до учасників правовідносин, які порушують нормативно

встановлені правила поведінки (проводити операції із захоплення злочинців, припинення злочинів; застосовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на підставах і в порядку, визначених законодавством тощо).

До фахівців (спеціалістів) оперативно-розшукових підрозділів ОВС належать ті з них, які мають спеціальну освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і тягнуть юридичні наслідки лише в окремих випадках. До фахівців (спеціалістів) оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ належать: оператори електронно-обчислювальних машин; бухгалтерські працівники; референти, інженери тощо. Як правило, вони проходять службу в підрозділах оперативної служби та оперативно-технічних заходів.

Обслуговуючий персонал оперативно-розшукових підрозділів ОВС виконує матеріально-технічні операції, що не тягнуть юридичних наслідків. Своєю діяльністю вони готують умови для здійснення юридично значущих дій. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади.

У науковій літературі існують різні погляди на сутність та структурні елементи проходження державної служби. Не вдаючись до їх аналізу, зробимо такі висновки: по-перше, автори 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, існують 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 нашу думку, проходження служби працівниками оперативно-розшукових підрозділів ОВС об'єднує правові норми, які регулюють такі питання: професійний відбір; порядок прийняття, переміщення і просування по службі; присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань; професійна підготовка; атестація; робочий час та час відпочинку; оплата праці; дисципліна праці; виховання персоналу та психологічне забезпечення проходження

служби; забезпечення безпеки професійної діяльності; порядок і процедура припинення служби; соціальне забезпечення працівників ОВС.

Частина з наведених вище елементів проходження служби має так званий послідовно-процедурний характер (прийняття на службу, переміщення по службі, звільнення по службі), а частина – процедурно-змістовний характер (атестація, професійна підготовка, соціальне забезпечення тощо).

Таким чином, виокремлення державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС з-поміж інших видів правоохоронної діяльності дозволяє визначити такі її *особливості*:

1) державно-службова діяльність осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС регулюється правовими нормами різних галузей законодавства, визначальне місце серед яких посідають норми адміністративного та кримінально-процесуального права;

2) сферою реалізації даного виду правоохоронної діяльності є органи внутрішніх справ;

3) продуктом державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів, як правило, є розумова праця;

4) державно-службова діяльність осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС реалізується під час виконання таких основних завдань, як: пошук і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьба із правопорушеннями, запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень;

5) як правило, даний вид правоохоронної діяльності реалізується у негласний спосіб із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів та методів і лише за наявності однієї із законодавчо визначених підстав для її проведення;

6) необхідним елементом державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС є дотримання вимог присяги та службової дисципліни;

7) результати державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС

відображаються в оперативно-розшуковій справі та використовуються: як приводи та підстави для порушення кримінальної справи або проведення невідкладних слідчих дій; для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальній справі; для попередження, припинення і розслідування злочинів, розшуку злочинців та осіб, які безвісти зникли; для взаємного інформування підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-

розшукову діяльність;

8) державно-службова діяльність осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів ОВС має як публічно-правовий, так і внутрішньо-організаційний характер, що, у свою чергу, визначає два напрями її адміністративно-правової регламентації;

9) здійснення такої діяльності передбачає певні обмеження та гарантії.

Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
4. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про службу в органах внутрішніх справ України : проект закону України від 19 трав. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gska2.rada.gov.ua>.
6. Про органи внутрішніх справ України : проект закону України від 18 січ. 2008 р. № 1376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gska2.rada.gov.ua>.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 112.
8. Проект Концепції реформи адміністративного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gska2.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 23.11.2009

Анотації

Визначено критерії класифікації працівників оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ, елементи проходження ними державної служби, а також особливості державно-службової діяльності осіб рядового та начальницького складу оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ.

Определены критерии классификации сотрудников оперативно-розыскных подразделений органов внутренних дел, элементы прохождения ими государственной службы, а также особенности государственно-служебной деятельности лиц рядового и начальствующего состава оперативно-розыскных подразделений органов внутренних дел.

In the article determined criteria of classification employees operatively-search subdivisions of organs internal affairs, elements passing by them government service, and also features state-official to activity of persons of ordinary and commanding composition operatively-search subdivisions of organs internal affairs.

УДК 351.745

В. В. БРОДОВСЬКИЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНОГО ІНСПЕКТОРА МІЛІЦІЇ

Адміністративна юрисдикція як складова частина правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ покликана забезпечити цілісність відносин у сфері охорони громадського порядку й громадської безпеки та ефективну боротьбу із правопорушеннями. Істотне розширення юрисдикційних повноважень позначилось на обсязі адміністративної практики органів внутрішніх справ.

У процесі адміністративної юрисдикції

органів внутрішніх справ на учасників суспільних відносин здійснюється керуючий вплив, що має своєю метою управління поведінкою осіб відповідно до вимог правових норм. На досягнення цієї мети спрямоване не тільки підвищення ефективності застосування до порушників адміністративних стягнень, але й удосконалення організації адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. Адміністративна юрисдикція є