

УДК 342; 351.746.1

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Володимир СТОЛБОВИЙ,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Національної академії Служби безпеки України

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено службові правовідносини Національної поліції України як суб'єкта забезпечення національної безпеки держави. Визначено й проаналізовано основні елементи службових правовідносин, що складаються в процесі реалізації повноважень Національною поліцією України. Наголошується на тому, що Національна поліція є одним із основних суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а також відіграє досить важливу роль у її збереженні, виходячи зі встановлених законодавством повноважень. За результатами аналізу нормативно-правових актів і наукових поглядів зроблено висновок, що службові правовідносини в системі Національної поліції України є вкрай важливим чинником для ефективного правового регулювання питань, пов'язаних із національною безпекою держави.

Ключові слова: держава, державна служба, службові правовідносини, національна безпека, Національна поліція, суб'єкт забезпечення національної безпеки, сектор безпеки й оборони держави.

MAIN ELEMENTS OF OFFICIAL SERVICE RELATIONS IN THE NATIONAL POLICE SYSTEM AS A BODY PROVIDING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Volodymyr STOLBOVYI,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Doctoral Student of the National Academy of the Security Service of Ukraine

SUMMARY

The article investigates official service relations in the National Police of Ukraine as the body that provides national state security. Determines and analyzes the basic elements of official service relations, which are formed while exercising the powers by National Police of Ukraine. It is emphasized that the National Police is one of the main state bodies for the providing the national security of Ukraine, and also plays a very important role in preserving it based on the statutory powers. Because of the analysis of normative legal acts and scientific opinions the article contains a conclusion that official service relations within the National Police system of Ukraine is an extremely important factor for the effective legal regulation of the issues related to the state national security.

Key words: state, civil service, official service relations, national security, national police, national security bodies, state security and defense sector.

Постановка проблеми. Питання публічної служби в Україні регулюються багатьма нормативно-правовими актами. У законодавчо закріпленому визначенні «публічна служба» перераховані тільки суб'єкти, що її здійснюють, але нормативні вимоги, правила, елементи проходження публічної служби не систематизовані, регулюються низкою нормативних актів, зокрема й служба в органах поліції, що негативно впливає на її результативність і у сфері національної безпеки держави також. Водночас сьогодні залишаються малодослідженими питання службових правовідносин Національної поліції у сфері національної безпеки України.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що сьогодні в Україні питання забезпечення національної безпеки потребують першочергової уваги з боку органів публічної адміністрації та громадськості. Не винятком у цьому разі є Національна поліція України як один із суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Натомість службові правовідносини, що складаються під час виконання службових повноважень Національною поліцією України, прямо впливають на ефективність забезпечення національної безпеки України.

Стан дослідження. Загалом державно-службові правовідносини були предметом розгляду таких учених, як

В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, О. Гришковець, В. Коваленко, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Манохін, О. Петришин, Ю. Старілов, С. Чаннов та інші.

Метою і завданням статті є визначення й аналіз основних елементів службових правовідносин, що складаються під час реалізації повноважень Національною поліцією України у сфері забезпечення національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Узагалі правова особливість поняття «національна безпека» полягає в тому, що воно наділене певними властивостями: відображати непорушну цілісність, що існувала до завданої шкоди; містить у собі умови для постійної діагностики самої цілісності й місця частки щодо загроз і небезпек. Ці властивості визначають єдність заходів, завдяки яким безпека – це не просто випадкове існування, а взаємозумовлені та взаємозалежні відносини, що узгоджуються з правовими нормами окремо взятої системи. Тому безпека є неподільною, а безпека кожної держави (або об'єкта безпеки) нерозривно пов'язана з безпекою всіх інших держав (об'єктів) [1, с. 44].

Національна безпека – це статико-динамічний стан захищеності фундаментальних цінностей та інтересів від потенційних, реальних загроз і викликів для людини, держави й суспільства. Національна безпека має особливу

природу, на неї впливають не тільки колективні суб'єкти (народи й громадські об'єднання), а й конкретні індивіди. Від правової свідомості особистості, від рівня її моральності також залежить національна безпека. Національній безпеці характерні певні атрибути, які розкривають її зміст. До них віднесено нескінченність правового змісту, постійність існування в часовому вимірі, динамічність, захищеність життєво важливих інтересів і цінностей об'єктів національної безпеки, стійкість. Звичайно, указаний перелік не є вичерпним, а тому розкриває можливості в наукових пошуках у цьому напрямку [1, с. 45].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку» Національна поліція України входить до сектора безпеки й оборони країни [2]. Поліція є основним державним органом, який насамперед забезпечує публічну (громадську) безпеку й порядок як складову частину національної безпеки держави. Ця теза підтверджується Законом України «Про Національну поліцію», де визначено її правовий статус як центрального органу виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [3]. Тому, на нашу думку, Національна поліція є одним із основних суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а також відіграє досить важливу роль у її збереженні, виходячи зі встановлених законодавством повноважень.

Згідно зі ст. 59 Закону «Про Національну поліцію», служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень [3]. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [4]. Отже, служба в поліції належить до іншої державної служби (це служба, яка має особливий характер), тому можна говорити, що це публічна служба. Отже, у подальшому розглянемо елементи правовідносин під час проходження служби поліцейськими.

Узагалі теорія права визначає правовідносини як урегульовані нормами права й забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними й зобов'язаними суб'єктами [5, с. 561]. Основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічно-службових відносин потрібно вважати визначення необхідних меж і засобів здійснення публічно-адміністративної (управлінської та сервісної) діяльності через повсякденну професійну діяльність корпусу службовців. При цьому такі відносини опосередковують як статус цих службовців, так і проходження служби [6, с. 90–91].

Державно-службові відносини розглядаються як сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або вповноваженою посадовою особою, і особою, вони виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця [7, с. 13].

Як зазначає Д. Кулик, зі вступом на державну службу між громадянином і державою в особі органу влади, в якому він працюватиме, виникають відповідні державно-службові відносини, які за своєю сутністю є різновидом правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих правовими нормами [8, с. 71].

Т. Аніщенко вважає, що оскільки більша частина службових правовідносин виникає з моменту підписання наказу

про призначення на посаду державного службовця, то підставою для виникнення службових відносин є індивідуальні владні акти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, видані в межах їх компетенції. Таким чином, між публічним (державним) службовцем і публічною адміністрацією виникають у майбутньому взаємні права й обов'язки [9, с. 185].

Отже, розглянувши думки деяких науковців щодо питань службових правовідносин, визначимо зміст службових правовідносин Національної поліції як сукупність урегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, що виникають, змінюються й припиняються під час вступу, проходження й припинення служби на посаді поліцейського.

Виходячи із запропонованого поняття службових правовідносин, є необхідність визначити й охарактеризувати основні елементи службових правовідносин у системі Національної поліції України.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції. Також цей Закон передбачає підставу призначення поліцейського на посаду – перемогу в конкурсі. Службові відносини особи, яка вступає на службу в поліцію, розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду поліцейського. Слід зауважити, що питання проведення конкурсного добору на посаду поліцейського не входить до початку виникнення службових правовідносин, однак, на нашу думку, ця процедура безпосередньо впливає на подальші службові правовідносини між державою та службовцем. Наприклад, недостатньо кваліфікований професійний відбір, психологічний, медичний відбір прямо впливає на виконання службових повноважень поліцейським у подальшій професійній діяльності і, на нашу думку, може призвести до негативних наслідків правоохоронної діяльності. Як уже було зазначено вище, законодавець самостійно визначає момент початку службових відносин у поліції – це день видання наказу про призначення поліцейського на посаду. Але підстава для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду – це контракт. Ми погоджуємося з цією тезою й наголошуємо на тому, що службові правовідносини можуть виникати виключно після того, як працівника чи службовця призначають на посаду за допомогою відповідного наказу [3]. Відповідно до ст. 63 Закону України «Про Національну поліцію» з особами, які перемогли в конкурсі, укладається контракт про проходження служби в поліції. Такий контракт, на нашу думку, є першочерговим елементом службових правовідносин у системі Національної поліції. Контракт про проходження служби в поліції, як зазначає законодавець, – це письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої вступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами. Контракт про проходження служби в поліції укладається з такими особами:

1) з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліції, – одноразово строком на два роки без права продовження;

2) із громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, – на час навчання;

3) із заступниками керівників територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, науково-дослідних установах, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, і керівниками структурних підрозділів

завзначених органів, закладів і установ – на три роки з правом продовження контракту на той самий термін;

4) із заступниками керівника поліції та керівниками територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорами (керівниками) вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, і прирівняних до них керівниками – на чотири роки з правом продовження контракту одноразово строком до чотирьох років;

5) із керівником поліції – на п'ять років із правом продовження контракту одноразово строком до п'яти років.

Право на укладення від імені поліції контракту про проходження служби надається таким службовцям:

1) Міністрові внутрішніх справ України – із керівником поліції та його заступниками;

2) керівнику поліції – з особами, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади його наказами, крім осіб, право на підписання контракту з якими належить Міністру внутрішніх справ України;

3) керівнику вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, – із курсантами та слухачами цих навчальних закладів (про навчання);

4) керівникам територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорам (керівникам) вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, і прирівняним до них керівникам – з особами, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами.

Після закінчення строку контракту поліцейський, який був стороною в цьому контракті, за рішенням керівника, якому надане право приймати на службу, може продовжити службу в поліції на підставі наказу [3].

Невід'ємним елементом службових правовідносин у системі Національної поліції є присяга поліцейського. Текст присяги визначається Законом і передбачає те, що поліцейський, усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягає вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, поважати й охороняти права й свободи людини, честь держави, із гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки. Без офіційно складеної й власноручно завіреної підписом присяги поліцейський не має права виконувати свої обов'язки.

Наступним елементом службових правовідносин у системі Національної поліції, як ми вважаємо, найбільшим за обсягом, є процес виконання поліцейськими своїх службових повноважень, переміщення по службі, атестування, застосування заохочувальних і дисциплінарних заходів.

Атестування як елемент службових правовідносин у системі Національної поліції передбачений ст. 57 Закону «Про Національну поліцію». Метою атестування поліцейських є оцінка їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри. Атестування проводиться атестаційними комісіями органів поліції, що створюються їх керівниками. Також законодавець визначає випадки проведення атестування, а саме:

1) під час призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службу невідповідність;

3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службу невідповідність [3].

Процес накладення дисциплінарних стягнень і заохочень у системі Національної поліції проходить під час виконання поліцейськими повноважень, визначених законодавством України. Загалом це є відносини керівника та підлеглого. За сумлінне виконання службових повноважень керівництво заохочує підлеглих, а в разі порушення службової дисципліни – накладає дисциплінарні стягнення у вигляді видання наказу (накази про заохочення чи накладення стягнення). Заохочувальні та дисциплінарні провадження відносно поліцейських регламентуються Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», де передбачено, що службова дисципліна – це дотримання поліцейським Конституції й законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. За порушення службової дисципліни поліцейські незалежно від займаної посади та спеціального звання несуть дисциплінарну відповідальність. Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також із метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків. Поряд із дисциплінарними стягненнями поліцейські також заохочуються. Заохочення є засобом підтримання службової дисципліни, що полягає у відзначенні поліцейського за успішне виконання ним обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством [10].

Наступний елемент службових правовідносин, який необхідний розглянути, – це переміщення поліцейських в органах поліції. Слід наголосити, що процес проходження служби поліцейськими не є статичним, цей процес динамічний за своєю природою. Так, поліцейський, починаючи свою службу, призначається на першу посаду в органах поліції, де він набуває досвіду роботи в тому чи іншому напрямі оперативно-службової діяльності органу поліції. Із набуттям професійного досвіду поліцейського переміщують на іншу, вищу посаду, підвищують його в спеціальному званні в строки, передбачені законодавством, тобто відбувається процес побудови кар'єри поліцейського. Звичайно, під час проходження служби трапляються різні службові події, які можуть негативно впливати на статус поліцейського (пониження в посаді, накладення дисциплінарних стягнень, стан здоров'я й інші). Але всі ці випадки є елементами службових правовідносин у системі Національної поліції.

Законодавець визначає такі підстави переміщення поліцейських:

1) на вищу посаду – у порядку просування по службі;

2) на рівнозначні посади;

3) на посади нижчі, ніж та, на якій перебував поліцейський;

4) у зв'язку із зарахуванням на навчання до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, на денну форму навчання, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання. Переведення поліцейського здійснюється на підставі єдиного наказу про звільнення із займаної посади та направлення для подальшого проходження служби до іншого органу (закладу, установи) поліції та про призначення на посаду в органі (закладі, установі) поліції, до якого переміщується поліцейський [3].

Звільнення зі служби в поліції є кінцевим елементом службових правовідносин, який ми розглянемо на сторінках нашої статті. Звільнення зі служби є офіційним припиненням правовідносин поліцейського й органу поліції. Звільнення зі служби, на нашу думку, можна розподілити на випадки позитивного, нейтрального та негативного характеру. До звільнення зі служби в поліції в позитивних випадках можна віднести такі:

1) за віком (у разі досягнення встановленого законом граничного віку перебування на службі в поліції);

2) за власним бажанням;

3) у зв'язку з переходом у встановленому порядку на роботу до інших міністерств і відомств (організацій).

Нейтральний характер звільнення зі служби можуть мати такі випадки:

1) у зв'язку із закінченням строку контракту;

2) у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів;

3) у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі;

4) у зв'язку з набуттям громадянства чи підданства іншої держави.

До негативних підстав звільнення зі служби можна віднести такі:

1) через хворобу (за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції);

2) через службову невідповідність;

3) у зв'язку з реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби, накладеного відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України;

4) у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення.

Днем звільнення зі служби в поліції вважається день видання наказу про звільнення чи дата, зазначена в наказі про звільнення. День звільнення вважається останнім днем служби [3].

Висновки. Національна поліція України відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки України. Так, відповідно до Концепції розвитку сектора безпеки й оборони України Національна поліція є окремою складовою частиною сектора безпеки й оборони. Виділивши й розглянувши основні елементи службових правовідносин у системі Національної поліції України, слід зазначити, що від належного, вчасного та законного здійснення вказаних вище правових процедур прямо залежить забезпечення національної безпеки держави, зважаючи на те, яким чином проходив добір на посаду поліцейського, як проходить процес проходження служби поліцейським, отримує поліцейський дисциплінарні стягнення чи навпаки – заохочення по службі, чи є запитання до поліцейського під час його

атестування, чи підіймається поліцейський кар'єрними сходами й т. д. Якщо службові правовідносини організовані на належному рівні, ефективність реалізації компетенції збільшується в рази. Отже, ефективне виконання повноважень Національної поліції із забезпечення національної безпеки України залежить від чіткої організації службових правовідносин у структурі органу державної влади.

Список використаної літератури:

1. Пучков О. Національна безпека: концептуальні підходи до розуміння. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. Випуск 5. Том 1. С. 41–45.

2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Голос України. № 122. 07.07.2018 р.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

5. Скакун О. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс: підручник. Харків, 2009. С. 561.

6. Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмета адміністративного права. Публічне право. 2016. № 4 (24). С. 90–95.

7. Грай М. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Київ, 2012. 20 с.

8. Кулик Д. До проблеми припинення державно-службових відносин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: юриспруденція. 2014. № 12. Том 2. С. 70–72.

9. Аніщенко Т. Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення службових правовідносин. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 4 (II). С. 183–187.

10. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. Голос України. № 122. 07.07.2018 р.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Столбовий Володимир Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національної академії Служби безпеки України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Stolbovyi Volodymyr Mykolaiovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Doctoral Student of the National Academy of the Security Service of Ukraine

v_stolbovoy@ukr.net