

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Опацький Р.М., к.ю.н.

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті надано характеристику проблемних питань адміністративно-правового статусу дільничних інспекторів міліції. Визначено особливості правового регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції та можливі шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, дільничний інспектор міліції, правове регулювання, права та обов'язки працівника служби дільничних інспекторів міліції, соціальний захист.

Опацкий Р.М. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РАБОТНИКОВ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ ИНСПЕКТОРОВ МИЛИЦИИ: ПОНЯТИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье представлена характеристика проблемных вопросов административно-правового статуса работников службы участковых инспекторов милиции. Определены особенности правового регулирования деятельности работников службы участковых инспекторов милиции и возможные пути его усовершенствования.

Ключевые слова: административно-правовой статус, участковый инспектор милиции, правовое регулирование, права и обязанности работника службы участковых инспекторов, социальная защита.

Opatsky R.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF EMPLOYEES POLICE SERVICES: CONCEPTS AND WAYS OF IMPROVEMENT / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

In article the characteristic of problem questions of administratively-legal status workers of service of local policemen of militia is presented. Features of legal regulation of activity of workers of service UIM and possible ways of its improvement are defined.

Key words: administratively-legal status, the local policeman of militia, legal regulation, the rights and duties of the worker of service of local policemen, social protection.

Одним з актуальних питань в адміністративно-правовій діяльності дільничних інспекторів міліції є правовий статус її кадрів. Саме її кадри визначають ефективність функціонування вказаного підрозділу. Це добре усвідомлюється й за кордоном, про що свідчать висловлювання окремих учених. Так, відомий італійський дослідник А. Гріліні підкреслює визначальну роль діяльності особового складу сил охорони правопорядку поряд із законодавчими та організаційними заходами, спрямованими на захист демократичних інститутів і боротьбу зі злочинністю [1]. Важливим питанням, на думку американського поліцейста Б. Лоу, є управління поліцейськими щодо повноцінного використання їх у забезпеченні правоохоронної політики [2]. Поряд із тим теорія, нормативно-правове регулювання та практика кадрового забезпечення діяльності поліції по охороні правопорядку в зарубіжних країнах відзначаються певною специфікою, аналіз якої є дуже цікавим для всебічної й об'єктивної характеристики сутності інституту поліції в сучасному світі.

Питанню комплексного вивчення адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів присвячено ряд праць науковців: Бандурки О.М., Битяка Ю.П., Голосніченка І.П., Додіна Є.В., Калюжного Р.А., Колонтаєвського Ф.Є., Колпакова В.К., Коренева О.П., Корнієнко М.В., Кравченка Ю.Ф., Ківалова С.В. та багатьох інших.

Метою статті є виділення проблемних питань в адміністративно-правовому статусі дільничних інспекторів міліції.

У представників іноземних держав склалося переконання в тому, що стан правопорядку багато в чому залежить від чисельності поліції. На це вказував экс-канцлер ФРН Г. Коль і підкреслював необхідність заходів щодо збільшення сил охорони правопорядку та поліпшення їх діяльності [3]. Тому зростання чисельності поліції є тенденцією загальносвітового рівня. Але й у сучасній зарубіжній поліцейській немає обґрунтованих критеріїв визначення потреб поліцейських органів в особовому складові. Вироблення ж таких критеріїв слід віднести до перспективних напрямків наукових досліджень, а пошук їх, на нашу думку, треба починати з місцевого рівня.

Ефективність роботи дільничного інспектора міліції в Україні, як основного суб'єкта профілактики, багато в чому залежить від вирішення завдань щодо активізації людського фактора, основними складовими якого є рівень загальної професійної підготовки, соціальна активність і громадянська відповідальність працівника. При цьому виникає проблема взаємозв'язку і взаємозалежності якості виконання функцій вказаного підрозділу і системи забезпечення інтересів працівників, що торкається аспектів організації її діяльності. Рішення цієї проблеми, на наш погляд, слід шукати у відпрацюванні дієвої системи застосування як засобів переконання, заохочення, так і відповідальності працівників патрульної служби. Мова йде про створення такого механізму взаємоузгоджених стимулів, який би сприяв якіснішому виконанню працівниками їх функцій і зумовлював би їх активну, творчу працю.

Саме тому бачиться доцільним приділити увагу питанням щодо формування й удосконалення адміністративно-правового статусу дільничного інспектора міліції.

Ряд нормативних актів, прийнятих в Україні за останнє десятиріччя, склали основу правового і соціального статусу працівників дільничні інспектори міліції та міліції в цілому [4, 5, 6, 7, 8, 9] та стали важливим кроком на шляху виконання ними своєї дійсно соціальної ролі – ефективного захисту людини і суспільства, певною гарантією прав працівника міліції і як людини, що займається небезпечною та важливою працею, і як представника державної влади.

Разом із тим, окремі положення вищезазначених актів не відповідають сучасним суспільним відносинам, здебільшого мають декларативний характер, а механізм гарантованої реалізації багатьох із них недостатньо відпрацьований. Тому, на нашу думку, є підстави стверджувати, що адміністративно-правовий статус дільничних інспекторів міліції та ОВС у цілому не відповідає рівневі й характеру злочинності, а захист прав і свобод самого працівника міліції є недостатнім і потребує посилення. Важливість цих питань підкреслюють і окремі вчені [10]. Застосовуючи владні примусові повноваження (затримання, огляд, вилучення речей і документів тощо), дільничні інспектори міліції нерідко опиняються в екстремальних ситуаціях, часто зустрічають не тільки протидію, але й агресію з боку правопорушників, через що вони вимушено діють на грані порушення закону, а інколи й самі стають жертвами злочинів, бо застосування зброї є крайнім і надзвичайним заходом.

Як відомо, елементами правового статусу дільничних інспекторів міліції є права і обов'язки, що закріплені в нормах права. Адміністративно-правовий статус є результатом дії цих норм в умовах конкретного соціального середовища та характеризується значною видовою різноманітністю. У структурі їх єдиного соціально-правового статусу слід виокремити загальний, спеціальний та індивідуальний, соціально-економічний, культурний і політико-правовий, а також статус особистої свободи. У рамках деяких видів статусу можна виділити підвиди соціально-правового статусу, що характеризується певною сталістю, груповою відокремленістю та специфікою. Як юридичні умови функціонування статусу дільничних інспекторів міліції слід розглядати систему заходів, котрі забезпечували б реалізацію й охорону їх прав, обов'язків та інтересів останніх як посадових осіб.

Напрями вдосконалення адміністративно-правового статусу дільничних інспекторів міліції випливають із закономірного процесу вирішення об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх або внутрішніх відносно статусу працівників вказаного підрозділу суперечностей.

Розглядаючи зв'язок статусу дільничних інспекторів міліції з ефективністю діяльності й соціальним авторитетом міліції, можна зробити висновок про реальну єдність соціального і правового (адміністративно-правового) компонентів у статусі вказаних працівників. Виходячи з цього, адміністративно-правовий статус працівника дільничних інспекторів міліції можна визначити як зумовлену реально існуючими суспільними відносинами сукупність спеціальних юридичних прав, обов'язків і законних інтересів, пов'язану із завданнями й функціями повсякденної службової діяльності та соціальним призначенням підрозділу.

Адміністративно-правовий статус дільничних інспекторів міліції ґрунтується на загальному соціально-правовому статусі людини й громадянина і не повинен суперечити йому. Правове становище таких працівників відзначається перш за все тим, що, залишаючись громадянами своєї держави, вони наділені загальними правами, свободами, обов'язками, які належать усім незалежно від будь-яких групових особливостей. У разі ж колізії між загальними (у тому числі основними) й іншими юридичними правами, свободами та обов'язками громадян пріоритет

перших повинен бути безперечним. Отже, перевага в загальному порядку повинна віддаватися їм.

Для того, щоб визначити коло тих конституційних прав і свобод, якими не можуть користуватися дільничні інспектори міліції, необхідно співвіднести основні положення Конституції України з такими нормативними актами, як Закони України «Про державну службу», «Про дисциплінарний статут ОВС» [11], «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, Наказ МВС України №550. Вони переважно й регламентують права і обов'язки працівників вказаного підрозділу в цілому.

Згідно зі ст.36 Основного Закону громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Обмеження щодо членства в політичних партіях установлюються виключно законами України. Так, ч.3 ст.3 Закону України «Про міліцію» роз'яснює це конституційне право: у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Положення ст.6 Закону України «Про політичні партії в Україні» [12] також забороняють працівникам міліції мати членство в політичних партіях. Принцип політичної нейтральності державних службовців законодавчо закріплено й у більшості країн світу. Так, наприклад, болгарським законодавством передбачено перед прийняттям на службу надання з цих питань відповідної декларації [13].

Положення ст.8 Закону України «Про міліцію» позбавляють дільничних інспекторів міліції права на страйки з метою захисту своїх економічних та соціальних інтересів, передбаченого положеннями ст.44 Основного Закону. Оскільки страйк є досить ефективним способом захисту соціально-економічних інтересів, позбавлення цього права помітно обмежує громадянські права, можливості захисту працівників міліції, а тому, на наш погляд, потребує певних компенсаційних заходів.

Право громадян на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, передбачено ст.42 Конституції України. Разом із тим, підприємницька робота депутатів, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежуються законом. Так, ч.8 ст.8 Закону України «Про міліцію» і п.15 Положення про проходження служби особовим складом ОВС забороняють дільничним інспекторам міліції, як і іншим працівникам міліції, займатися підприємницькою діяльністю, що також позбавляє їх можливості одержувати додаткові матеріальні джерела, крім заробітної плати за місцем служби.

Проте заборона заняття підприємницькою діяльністю для державних службовців існує не скрізь. У США, наприклад, вони можуть бути власниками акцій, співвласниками підприємств чи фірм, але в тих випадках, коли заняття бізнесом не завдає шкоди інтересам служби. У деяких країнах обмеження щодо заняття підприємницькою діяльністю встановлені також для членів сім'ї державного службовця. Наприклад, у Великій Британії члени сім'ї працівника поліції, що мешкають із ним, не мають права отримувати ліцензії на продаж спиртних напоїв. Дружина поліцейського має право бути власником приватної лавки в окрузі, де він працює, але через процедуру узгодження з його начальником.

Крім цього, основні соціальні права дільничних інспекторів міліції мають особливості щодо гарантій їх збереження. Водночас вказаним працівникам як суб'єктам державної влади надано спеціальні права і обов'язки. На стадії реалізації адміністративно-правового статусу часто виникає колізія між загальними юридичними правами, свободами й обов'язками працівників як громадян і їх спеціальними правами та обов'язками як суб'єктів державної діяльності. Причому на практиці, у супереччя вказаному загальному порядку, пріоритет у разі такої колізії надається спеціальним правам і обов'язкам.

Необхідність в удосконаленні нормативно-правового регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції і змісту адміністративно-правового статусу її працівників диктується умовами суспільного життя, що змінилися, зростанням правопорушень із боку самих працівників, зниженням їх професійної активності й іншими численними проявами в цій сфері, а також значним збільшенням сфери відомчої нормо творчості. Але відомчі нормативні

акти повинні регулювати лише внутрішньо організаційний статус дільничних інспекторів міліції.

Визначаючи адміністративно-правовий статус дільничних інспекторів міліції, до його змісту слід віднести право на службовий (оперативний) ризик і на службову помилку. До речі, аналіз законодавства зарубіжних країн свідчить про сувору відповідальність порушників за невиконання вимог поліції або опір її працівникам. Характерним у цьому відношенні є рішення апеляційного суду штату Нью-Йорк у зв'язку з розглядом справи про застосування закону, який дозволяє поліцейським здійснювати обшук на вулицях запідозрених осіб. Згідно з цим рішенням визначено неможливим ігнорувати ризик, якого зазнав поліцейський, тому що незахищеність від небезпеки дуже велика. А позбавлення особи, яка підозрюється в скоєнні правопорушень, можливості чинити опір є доцільним для того, щоб зменшити таку небезпеку [14].

Адміністративно-правовий статус працівників міліції, а в нашому випадку – дільничних, є похідним від змісту її внутрішньо організаційної діяльності. Остання охоплює підбір, навчання кадрів, планування роботи, вироблення та прийняття рішень із розміщення сил і засобів, оперативне керівництво підрозділами, контроль і перевірку виконання, узагальнення і розповсюдження передового досвіду та ін. [15].

Важливим елементом стимулювання службової активності працівника є також об'єктивне зарахування його до резерву висування на вищу посаду (наприклад, за висновками атестування). Кожен дільничний інспектор міліції має бачити перспективу свого службового зростання, розуміти залежність свого просування по службі від якості роботи, старанності й дисциплінованості [16]. Поряд із цим, стосовно формування належного рівня професіоналізму працівників міліції цікавою є думка Ю. Іщенка про велике значення організації роботи з "резервістами" [17], у ході якої доцільно керуватися положеннями відповідних відомчих нормативних актів [18].

Істотно впливає на правове становище дільничних інспекторів міліції, рівень їх професійної підготовки, яка передбачає організований, безперервний і цілеспрямований процес оволодіння знаннями, спеціальними уміньми й навичками, необхідними для успішного виконання службових завдань. Правовою основою організації професійної підготовки є відповідна настанова [19], якою визначено загальні положення, систему та порядок її здійснення.

Разом із тим, аналіз стану реалізації нормативно-правових і внутрішньоорганізаційних заходів, що впливають на зміст адміністративно-правового статусу дільничних інспекторів міліції, свідчить про недоліки формування та правового забезпечення такої важливої його складової, як соціально-правовий захист. Це перш за все стосується захисту належних умов праці, медичного та пенсійного забезпечення та інших соціальних гарантій.

Прикладів можна навести чимало. Доречно в цьому зв'язку згадати про рішення законодавців, які не мали ніякої юридичної сили, але проте наполегливо впроваджувалися. Мова йде про тимчасове зупинення дії гарантій прав і пільг, наданих законом працівникам і пенсіонерам органів внутрішніх справ [20]. Цікаво відмітити, що, позбавивши правоохоронців права безкоштовного проїзду в громадському транспорті, народні обранці не забули зберегти його для себе. Більше того, незважаючи на позитивні вирішення цих питань Конституційним Судом України [21], ситуація знов і знов повторюється.

Розглядаючи складові механізму правового та соціального захисту працівників міліції, О. Лапка визначає його як систему юридичних форм і методів, за допомогою яких суб'єкти забезпечують необхідні умови для реалізації законодавчо встановлених гарантій правового та соціального захисту працівників міліції [22].

До головних чинників необхідності посилення соціального захисту слід віднести професійний ризик, із яким постійно стикаються працівники ДІМ при виконанні службових обов'язків з охорони громадського порядку, що вимагає надання їм додаткових гарантій захисту, зокрема через систему державного страхування.

Працівники міліції громадської безпеки є суб'єктами обов'язкового державного особистого страхування, яке здійснюється на підставі Положення «Про порядок і умови державного обов'язкового особистого страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого

складу органів і підрозділів внутрішніх справ» [23]. Однак дещо суперечливою є законодавча градація страхових сум, які сплачуються дільничними інспекторами міліції у випадку отримання ними поранення та встановлення інвалідності.

Отже, адміністративно-правовий статус дільничних інспекторів міліції, в ідеалі, необхідно визначити як зумовлену реально існуючими суспільними відносинами сукупність спеціальних юридичних прав, обов'язків і законних інтересів працівників, пов'язану з завданнями й функціями повсякденної службової діяльності та їх соціальним призначенням. Така характеристика є можливою лише за умов підвищення авторитету міліції, зростання професіоналізму працівників, їх службової активності в зміцненні законності й дисципліни, справедливої винагороди за працю, обґрунтованого просування по службі, гарантій особистої безпеки та безпеки рідних для них людей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Grassi A. Principi di Stato / A. Grassi. – Roma, 1990. P. 414.
2. Low B. Police Management / B. Low. – N.Y., 1985. P. 300.
3. Polizia Internazionale. 1996. № 1. P. 40.
4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. Ст. 20.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
7. Про затвердження Кодексу честі працівника органів внутрішніх справ. – К., 1996.
8. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – Х.: ООО "Одиссей", 2000. – 1008 с.
9. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затверджений Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 45. – Ст. 599.
10. Ануфрієв М.І. Соціально-правовий захист працівників ОВС України: науково-практичний посібник / М.І. Ануфрієв, В.С. Венедиктов, М.І. Іншин. – Х.: Видавництво Ун-ту внутр. справ, 2000. – 102 с.
11. Про державну службу: Закон України від 26 грудня 1993 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
12. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.
13. Административное право зарубежных стран. – М., 1996. – 209 с.
14. The Journal of Criminal Law. 1967, Dec. P. 435.
15. Ильин Д.Д. Правовые и тактические основы охраны общественного порядка работников милиции / Д.Д. Ильин, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев. – М.: МВШМ МВД СССР, 1984 – 13 с.
16. Сущенко В.Д. Науково-дослідний інститут проблем боротьби зі злочинністю / В.Д. Сущенко. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – 203 с.
17. Іщенко Ю.В. Державна служба та особливості її проходження в органах внутрішніх справ: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю.В. Іщенко; Українська академія внутрішніх справ. – К., 1995. – 175 с.
18. Про затвердження Інструкції про порядок прийому на курси початкової підготовки кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України на посади працівників міліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 662 від 31 серпня 1999 р.

19. Про затвердження Настанови з організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 759 від 21 жовтня 2000 р.
20. Карпунов В.М. До питання про забезпечення прав працівників органів внутрішніх справ // Захист прав і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності: матеріали міжвузівської науково-практичної конференції (Донецьк, 27 квітня 2001 року) / Донецький інститут внутрішніх справ; гол. ред. І.Г. Кириченко. – Донецьк: ДІВС, 2001 – 46 с.
21. Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 10–15.
22. Лапка О. Соціальний захист деяких категорій державних службовців: визначення його поняття / О. Лапка // Право України. – 2001. – № 3., – 47 с.
23. Постанова Кабінету Міністрів України № 627 від 19 листопада 1992 р. // ЗП України. – 1992. – № 12. – Ст. 285.

УДК 342 : 364.46 (477) (091)

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКИХ РОБІТ ЯК АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ

Алімов К.О., аспірант

Запорізький національний університет

У науковій статті досліджуються перспективи розвитку інституту громадських робіт як адміністративного стягнення. Аналізується сучасний стан адміністративної відповідальності та пропонується доповнити ряд статей Кодексу України про адміністративні правопорушення стягненням у вигляді громадських робіт. Доповнення санкцій кожної із статей кодексу аргументується теоретичними та практичними фактами, які доводять доцільність та ефективність застосування громадських робіт.

Ключові слова: громадські роботи, штраф, санкція, адміністративне стягнення, адміністративна відповідальність, виховний вплив, суспільно корисна праця, законність, доцільність.

Алимов К.А. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ КАК АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗЫСКАНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В научной статье исследуются перспективы развития института общественных работ как административного взыскания. Анализируется современное состояние административной ответственности и предлагается дополнить ряд статей Кодекса Украины об административных правонарушениях взысканием в виде общественных работ. Дополнение санкций каждой из статей кодекса аргументируется теоретическими и практическими фактами, которые доказывают целесообразность и эффективность применения общественных работ.

Ключевые слова: общественные работы, штраф, санкция, административное взыскание, административная ответственность, воспитательное воздействие, общественно полезный труд, законность, целесообразность.

Alimov K.A. PROSPECTS OF INSTITUTE OF PUBLIC WORKS AS AN ADMINISTRATIVE PENALTY / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the scientific publication the prospects of development of public works as administrative punishment are investigated. The modern condition of the administrative responsibility is analyzed and it is offered to add a some of clauses of the Code of Ukraine about administrative offences by punishment as public works. The addition of the sanctions of each of clauses of the code is given reason by the theoretical and practical facts, which prove expediency and efficiency of application of public works.

Key words: public works, penalty, sanction, administrative punishment, administrative responsibility, influence, useful work, legality, expediency.

В Україні відбувається процес формування демократичної соціальної правової держави. Одним із важливих елементів цього процесу є якісний стан та ефективність взаємної відповідальності особи і держави, що проявляється в різних формах юридичної відповідальності за скоєні правопорушення. Сучасний стан адміністративного деліктного законодавства можна оцінити як задовільний. Штрафний характер адміністративної відповідальності не сприяє, на нашу думку, вихованню в громадян поваги до права, прав і свобод людини і держави в цілому. Діючий