



СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Лемеш Дмитрий Леонидович - аспирант кафедры конституционного, административного права и социально-гуманитарных дисциплин Института права и общественных отношений Университета «Украина»

В статье рассматривается понятие государственной службы и его соотношение с публичной службой; охарактеризовано понятие и сущность государственной службы в органах полиции Украины; сформулирована дефиниция данного понятия; определены характерные особенности государственной службы в органах полиции Украины.

Ключевые слова: государственная служба, публичная служба, Национальная полиция, органы полиции.

În articol se analizează noțiunea de serviciu public și relația sa cu serviciul de stat; se caracterizează conceptul și esența serviciului public în organele de poliție din Ucraina; se formulează trăsăturile caracteristice ale serviciului public în poliția ucraineană.

Cuvinte cheie: serviciu de stat, serviciu public, poliția națională, organele de poliție.

The article discusses the concept of public service and its relationship with the public service; characterized by the concept and essence of public service in the police force in Ukraine; formulated a definition of this concept; The characteristic features of the public service in the police force in Ukraine.

Keywords: public service, public service, the National Police, police.

Постановка проблемы. Государственная служба является особым видом трудовой деятельности, который предполагает назначение лица на должность в органах государственной власти и её прохождение на условиях и в порядке, установленном законодательством. Поскольку Национальная полиция Украины в соответствии со ст. 1 Закона Украины «О Национальной полиции» [1] является центральным органом исполнительной власти, то, соответственно, сотрудники полиции – государственными служащими.

В национальной правовой доктрине вопрос о понятии и особенностях прохождения службы в органах внутренних дел является широко изученным. Однако, в связи с проходящей в настоящее время реформой правоохранительной системы в целом и органов вну-

тренних дел, в частности, проблема понятия и сущности государственной службы в органах полиции приобретет новую форму, и её изучение становится одним из актуальных направлений исследований современной правовой науки.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что на сегодняшний день научные труды, посвященные понятию и сущности государственной службы в органах полиции в современных условиях, практически отсутствуют, что подчёркивает важность и своевременность данной статьи.

Состояние исследования. Вопросы, посвященные определению понятия и сущности государственной службы, исследовали такие ученые, как: А. А. Бандурка, О. М. Музичук, О. В. Попова, Н. О. Рунова, А. О. Селиванов,

М. И. Цуркан, С. В. Шестаков и многие другие. Тем не менее, отсутствуют актуальные исследования, посвященные определению понятия и сущности государственной службы в органах полиции, что также обуславливает актуальность предложенной темы.

Цель и задачи исследования. Целью статьи является определение понятия и сущности государственной службы в органах полиции Украины. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: определить значение и соотношение категорий «государственная служба» и «публичная служба»; сформулировать авторское понятие «государственная служба в органах полиции»; выявить характерные особенности государственной службы в органах полиции и на основании этого сделать выводы о её правовой природе.

Изложение основного материала. Прохождение государственной службы в органах полиции предусматривает возникновение целого ряда правоотношений, среди которых особое место занимают административные и служебно-трудовые правоотношения. Для определения особенностей таких правоотношений, прежде всего, необходимо разобраться с этимологией исследуемого понятия и определить значение категории «государственная служба в органах полиции».

В Словаре русского языка С. И. Ожёгова, термин «служба» определяется как: 1) действие по значению служить: работать, занимаясь умственным трудом, а также физическим трудом, связанным не с производством, а с обслуживанием кого, чего-либо; быть слугой, прислугой; выполнять работу по найму; выполнять какие-либо обязанности в отношении кого-либо, выполнять что-либо, подчиняясь чьей-то воле, власти и т.д.; работать в пользу кого-, чего-нибудь, во имя кого-то, чего-то; выполнять свое предназначение, роль; 2) работа, занятия служащего, а также место его работы; 3) выполнение воинских обязанностей; 4) специальная область работы с отнесенными к ней учреждениями; 5) то же, что богослужение; 6) труд, занятия как средство существования; 7) отрасль производства, а также учреждение, организация, ведающая тем или иным участком работы [2, с. 639]. Такое разнообразие ин-

терпретации термина «служба» обуславливает возникновение некоторой неоднозначности её определения в научной литературе.

М. И. Цуркан, проведя исследование всевозможных научных подходов и концепций к пониманию термина «служба», пришёл к выводу о том, что ее особенностями являются: 1) непосредственная направленность не на производство материальных ценностей, а на создание условий для материального производства; 2) владение специфическим предметом труда – информацией, которая одновременно является средством воздействия (сбор, проработка, передача, хранение, создание информации) на объекты управления или на объекты предоставления управленческих услуг; 3) связанность, как правило, с умственным трудом; 4) платность; 5) осуществление лицами, занимающими должности в государственных или муниципальных органах, корпоративных или общественных организациях [3, с. 6-7].

Выделяемые автором особенности службы в целом применимы к характерным признакам государственной службы, которые, однако, следует дополнить следующими чертами: 1) финансовое и материально-техническое обеспечение государственной службы, как правило, осуществляется за счёт средств Государственного бюджета; 2) предъявление особых требований к уровню образования, владения навыками и практическим опытом и другие требования к претенденту на должность в системе органов государственной службы; 3) распространение на государственных служащих законодательства о предупреждении коррупции, а значит, и требований, предъявляемых в отношении политической нейтральности, несовместимости и др.; 4) наделение государственных служащих властными полномочиями в сфере и в пределах, определённых законодательством; 5) распространение на государственных служащих особых социальных и иных гарантий, необходимых для осуществления их деятельности, защиты прав и интересов их и членов их семей и т.д.

Активизация международных процессов интеграции на территории Украины привела к возникновению и широкому распространению понятия «публичная служба», которое на

сегодняшний день существует и применяется наряду с категорией «государственная служба». В связи с этим, необходимо прояснить вопрос о соотношении данных терминов и их применения к службе в органах полиции.

Так, согласно ст. 1 Закона Украины «О государственной службе» государственная служба – это профессиональная деятельность государственных служащих по подготовке предложений по формированию государственной политики, обеспечение реализации и предоставления административных услуг [4].

Следует отметить, что в проекте Закона Украины «О государственной службе» от 30 марта 2015 г. (реестр. № 2490) предложена конкретизация тех функций и заданий государства, которые призваны реализовать государственные служащие. К ним отнесены: 1) анализ государственной политики на общегосударственном, отраслевом и региональном уровнях и подготовки предложений по ее формированию, в том числе разработка и проведение экспертизы проектов программ, концепций, стратегий, проектов законов и других нормативно-правовых актов, проектов международных договоров; 2) обеспечение реализации государственной политики, выполнение общегосударственных, отраслевых и региональных программ, исполнение законов и других нормативно-правовых актов; 3) обеспечение предоставления доступных и высококачественных публичных, в частности административных, услуг и т. д. [5].

Публичная служба в Кодексе административного судопроизводства Украины определена как деятельность на государственных политических должностях, профессиональная деятельность судей, прокуроров, военная служба, альтернативная (невоенная) служба, дипломатическая служба, другая государственная служба, служба в органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления [6].

Из вышеизложенных определений категорий «государственная служба» и «публичная служба» складывается мнение, что это сходные по значению понятия, однако их полное отождествление недопустимо. Для выяснения

соотношений этих понятий обратимся к соответствующей научной литературе.

А. О. Селиванов понимает понятие «публичный» как юридический признак присутствия государства в общественных отношениях, которые урегулированы позитивным правом, когда гражданин, воспринимая Конституцию как Основной Закон, согласен с передачей государству отдельных природных субъективных прав, которые могут отчуждаться, поэтому публичная власть по своей конституционно-правовой характеристике приобретает признаки правосубъектности от суверенитета народа [7, с. 32]. Автор, признавая фактическое присутствие государства в сфере осуществления публичной службе, тем не менее, считает, что её первоосновой является народ (граждане), передающие часть субъективных прав публичным служащим.

По мнению Н. О. Рунова, публичная служба – это осуществление власти обществом (народом) посредством профессиональной деятельности публичных служащих. При этом, учёный считает, что исходя из положения ст. 5 Конституции Украины, публичным является служащий, занимающий должность в органе исполнительной власти, аппарате органов власти или органе местного самоуправления на основании фактического состава, обязательным элементом которого должен быть акт назначения на должность, и осуществляет профессиональную исполнительно-распорядительную административную деятельность на постоянной основе, исходя из общественных интересов [8, с. 273].

О. В. Попова считает, что публичную службу следует определять как реализацию народом власти через выполнение задач и функций государства, направленных на обеспечение публичных интересов, лицами на постоянной профессиональной возмездной основе за счет бюджетных средств в органах исполнительной власти, аппаратах всех ветвей органов власти, органах местного самоуправления на

основании административно-правового акта назначения на должность [9, с. 586]. Однако, в данном случае, считаем, что мнение учёного является недостаточно обоснованным в связи с тем, что определённые им правоотношения скорее следует отнести к разряду государственной службы. А именно – финансирование из государственного бюджета, принадлежность органа, в котором проходит служба к органам исполнительной власти и местного самоуправления, – всё это характерные признаки государственной службы.

По нашему мнению, категория «публичная служба» по своему содержанию является более широкой, нежели категория «государственная служба». В первом случае речь идёт о службе как в органах государственной власти и местного самоуправления, так и иных государственных органах, которые не относятся ни к одной из ветвей власти, а также в государственных учреждениях и организациях (нотариат, образовательные учреждения и т.д.). Государственная же служба предполагает её прохождение исключительно в органах государственной власти, их аппарате, а также органах местного самоуправления на профессиональном основании на конкретной должности.

Переходя непосредственно к определению понятия и сущности государственной службы в органах полиции, следует согласиться с мнением С. В. Шестакова, который в своё время утверждал, что служба в милиции является разновидностью государственной службы Украины. Сотрудники милиции выполняют задачи государства, направленные на обеспечение личной безопасности граждан, они предупреждают и пресекают преступления, оказывают помощь гражданам и юридическим лицам в осуществлении их законных прав и интересов и т.д. [10, с. 3]. Соглашаясь с мнением автора, мы фактически приходим к выводу, что служба в органах полиции относится именно к государственной службе, хотя имеет некоторые особенности. Такое умозаключение следует из анализа ч. 1 ст. 59 Закона Украины «О Национальной полиции», в которой определено, что служба в полиции является государственной службой особого характера, которая является профессиональной деятель-

ностью полицейских по выполнению возложенных на полицию полномочий [1].

Учёными были предложены разнообразные определения службы в органах внутренних дел. Так, некоторые учёные считают, что служба в органах внутренних дел – разновидность государственной службы, которая проходит в специализированном органе исполнительной власти и осуществляется специально уполномоченными субъектами с целью реализации функций государства в практической юридической деятельности. Она имеет все черты и принципы государственной службы как разновидности профессиональной службы [11, с. 38]. Другие утверждают, что прохождение службы в органах внутренних дел следует определить как совокупность организационно-правовых норм (правил и процедур), как правило – административных, которые порождают, изменяют или прекращают государственно-служебные правоотношения, обязательным субъектом которых является лицо рядового или начальствующего состава органов внутренних дел [12, с. 101].

Создание нового государственного органа – Национальной полиции, обусловило возникновение нового вида государственной службы – службы в органах полиции, и, соответственно, нового вида государственных служащих – полицейских. Согласно ст. 17 Закона Украины «О Национальной полиции» полицейским является гражданин Украины, который составил Присягу полицейского, проходит службу на соответствующих должностях в полиции и которому присвоено специальное звание полиции [1]. Иными словами, полицейский – это государственный служащий, назначенный на определённую должность в системе органов полиции в порядке, предусмотренном законодательством, и которому присвоено специальное звание, соответствующие этой должности.

Таким образом, под государственной службой в органах полиции в административно-правовом аспекте следует понимать особый вид административно-служебной деятельности, которая предусматривает осуществление специальным субъектом – полицейским, части функций и задач государства в сфере обеспечения публичной безопасности и порядка, ох-

раны прав и интересов граждан и других лиц, нуждающихся в оказании полицейской помощи, борьбе с преступлениями и правонарушениями, в порядке и пределах полномочий, определённых законодательством.

Юридическая природа государственной службы в органах полиции раскрывается через её особенности, к которым, на основании анализа положений Закона Украины «О Национальной полиции» [1], следует отнести: 1) особенность задач, которые поставлены перед служащими органов полиции (обеспечение публичной безопасности и порядка, охрана прав и интересов граждан и т.д.); 2) возможность финансирования не только за счёт средств Государственного бюджета, а также из иных источников (плата за предоставленные охранные услуги); 3) служащие в органах полиции – полицейские, проходят службу исключительно на профессиональном основании, являясь при этом политически нейтральными; на них распространяется ряд ограничений и запретов, установленных ст. 61 Закона Украины «О Национальной полиции»; 4) основанием для возникновения служебно-трудовых правоотношений в органах полиции, как правило, является контрактная форма трудового договора; 5) служащие органов полиции обладают исключительным правом использовать в своей деятельности полицейские средства в порядке и в пределах, определённых законодательством и др.

Проведённое в данной статье исследование даёт основание сделать вывод о том, что служба в органах полиции является специфическим видом государственной службы с характерными особенностями. Поэтому сущность данного вида государственной службы заключается в том, что она представляет собой единственную в своём роде административно-служебную деятельность, оформленную в отдельную систему органов – Национальную полицию, на которую возлагается выполнение ряда задач и функций, направленных на обеспечение внутренней безопасности в государстве, установление высокого уровня публичного порядка, служение народу и оказание иных видов полицейской помощи. Службу в Национальной полиции проходят лица, соответствующие

выдвинутым требованиям и назначенные на соответствующую должность, наделённые исключительными полномочиями государственно-властного характера, что позволяет им осуществлять возложенные на них функции.

Литература

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – [23-е изд.] – М. : Руск. яз., 1990. – 917 с.
3. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / Цуркан М. І. — Х. : Право, 2010. — 216 с.
4. Про державну службу: Закон України від 20 листопада 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
5. Про державну службу: проект закону від 30.03.2015 (реєстр. № 2490) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
7. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / Селіванов А. О. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2000. – 68 с.
8. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 269-274.
9. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583-587.
10. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 / Шестаков Сергій Володимирович. – Х., 2004. – 205 с.
11. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / Скакун О. Ф. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 691 с.
12. Музичук О.М. Сутність та особливості проходження служби в ОВС України / О. М. Музичук // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 98-102.