

УДК 349.22: 351.74.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА ВИЩІ ПОСАДИ В ПОРЯДКУ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ

Киян В.Я., к.ю.н.

*Запорізький юридичний інститут
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Розглядаються питання переміщення по службі працівників органів внутрішніх справ на вищі посади в порядку просування по службі. Застосування даного поняття в нормативно-правових актах, які регулюють проходження служби, не в повній мірі відповідає вимогам трудового права. Пропонується адаптація поняття переміщення по службі на вищі посади до норм трудового права.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, проходження служби, переміщення по службі, просування по службі.

Киян В.Я. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ВЫСШИЕ ДОЛЖНОСТИ В ПОРЯДКЕ ПРОДВИЖЕНИЯ ПО СЛУЖБЕ / Запорожский юридический институт Днепропетровского государственного университета внутренних дел, Украина
Рассматриваются правовые вопросы перемещения по службе сотрудников органов внутренних дел на высшие должности в порядке продвижения по службе. Употребление данного понятия в нормативно-правовых актах, которые регулируют прохождение службы, не в полной мере соответствует требованиям трудового права. Предлагается адаптация понятия перемещение по службе на высшие должности к нормам трудового права.

Ключевые слова: органы внутренних дел, прохождение службы, перемещение по службе, продвижение по службе.

Kiyany V.Y. SPECIFIC ISSUES OF PROMOTION TO A HIGHER POST OF A WORKER FROM INTERNAL AFFAIRS AGENCIES / Zaporizhzhya legal institute of Dnipropetrovs'k state university of internal affairs, Ukraine

The article deals with the legal issues of promotion to higher post of a worker from internal affairs agencies. The usage of this concept in legal standard acts, which regulate the promotion, does not correspond in full measure to the requirements of employment law. In this article is proposed the adaptation of the concept of promotion to a higher post to the standards of employment law.

Key words: internal affairs agencies, to be employed, transferring to another position, promotion.

У сучасних умовах формування державності забезпечення стабільною роботою працівника, з урахуванням його кваліфікації, має велике значення. Це і соціальні гарантії, і стабільність матеріального стану працівника, і належний рівень життя тощо. Однак тривале перебування на одній посаді в рамках одного підприємства знижує рівень зацікавленості та творчого підходу до обраної професії, позбавляє можливості самореалізації працівника. Це в повній мірі відноситься і до працівників органів внутрішніх справ (далі – ОВС). Динамізм проходження служби залежить від багатьох чинників, зокрема, професійного рівня, зацікавленості та можливості просування по службі тощо. Однак сучасний стан нормативно-правового регулювання цього питання сьогодні не в повній мірі відповідає вимогам сьогодення, а тому потребує належного дослідження та вдосконалення. Зокрема це стосується питань просування по службі та формування кадрового резерву працівників ОВС для переміщення на вищі посади.

Як вказують науковці, розвиток законодавства України в цьому напрямку повинен припускати вироблення конкретних критеріїв на просування по службі, підвищення заробітної плати та удосконалення ОВС [1, 48].

Питанням просування по службі під час проходження служби в ОВС, свого часу приділялася увага у працях науковців, а саме: В.С. Венедиктова, М.І. Іншина, О.В. Лавриненка, І.П. Лаврінчук, В.І. Щербини та інших. Однак ці питання розглядалися, як правило, у загальному контексті службово-трудоких відносин працівників ОВС. Крім того більшість нормативно-правових актів, які регулюють переміщення та просування по службі, приймалися ще в період становлення незалежності в Україні і до прийняття Конституції України, а тому не враховують тих змін, що відбулися останнім часом у суспільстві. З урахуванням викладеного вище вважаємо за доцільне провести аналіз правового регулювання змін умов договору про проходження служби з метою вдосконалення процедури просування по службі працівників ОВС на вищі посади.

Як показує практика, до цього часу ні серед науковців, ні в нормативно-правовому регулюванні не існує однакового розуміння цього поняття. Це обумовлює певні складнощі під час практичного застосування просування по службі працівників ОВС. У юридичній літературі, змістом явища „проходження державної служби” є „здійснення службовцями функцій та реалізація прав та обов’язків за відповідними посадами” [2, 204].

У більшості випадків, проходження служби для працівників ОВС пов’язане з просуванням по службі, у результаті якої здійснюється заміщення низки посад, як правило, із зростаючою мірою складності, відповідальності тощо. Це призводить до необхідності перегляду сталих тлумачень “переміщення по службі” в нормативно-правових актах, що регулюють проходження служби в ОВС до загально-прийнятих у трудовому праві понять “переведення”, “переміщення”.

Переміщення на вищі посади в порядку просування по службі для працівників ОВС регламентовано в п.п.41 “а”, 42 “а” Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ (далі – Положення про проходження служби) [3].

Порядок просування по службі працівника ОВС передбачає наявність наступних умов:

- вакантна посада;
- відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень;
- досвід практичної роботи;
- необхідна вислуга в спеціальному званні;
- певний термін перебування на попередній посаді;
- участь у конкурсі на заміщення вищої вакантної посади.

Разом із тим слід враховувати, що застосування процедури “просування по службі” не завжди передбачає кінцевий результат – просування на вищу посаду. Оскільки працівник ОВС може бути призначений на вищу, рівнозначну або на нижчу посаду, і це теж може розглядатися як просування по службі. Відтак постає питання: чи завжди просування по службі пов’язане з призначенням лише на вищу посаду? Враховуючи багатоаспектність цього правового явища - дати однозначну відповідь буде складно. При підборі та розстановці кадрів в ОВС повинні враховуватися як інтереси служби, так і особисті інтереси працівника.

У п.43 Положення про проходження служби передбачено вимоги до осіб рядового і начальницького складу в разі просування по службі:

- 1) участь у конкурсі з урахуванням ділових та особистих якостей працівника;
- 2) результати роботи і проявленої здатності виконання обов’язків на вищій посаді;
- 3) висновки атестаційної комісії.

Свого часу, з метою покращення роботи з комплектування керівних посад ОВС, було прийнято ряд нормативно-правових актів, які регламентували порядок добору та зарахування працівників ОВС до резерву кадрів для переміщення на вищі посади [4; 5].

Розпорядженням Президента України від 26 березня 2002 року № 53/2002-рп „Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах” передбачалося затвердити довгострокові програми, спрямовані на вдосконалення кадрової роботи, створення умов для професійного зростання кадрів, передбачивши в них чітку систему добору, розстановки, виховання кадрів, просування їх по службі, заходи щодо усунення формалізму, зрівнялівки, щодо висування на керівні посади досвідчених, дисциплінованих та достойних кандидатів.

Крім цього, на підставі Указу Президента України від 08 лютого 2005 року № 208/2005 „Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” [6] було прийнято наказ МВС від 04 березня 2005 року № 149 „Про деякі питання організації роботи з персоналом”, де Секретареві Ради національної безпеки і оборони України надано повноваження вносити в установленому порядку пропозиції щодо кандидатур на посади в ОВС, призначення на які здійснюється Президентом України, а також погоджувати пропозиції щодо кандидатур на

посади керівників ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, УМВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті, вищих навчальних закладів МВС України. Цим же наказом розширено права керівників територіальних і транспортних управлінь, посилення їх відповідальності за підбір кадрів та спрощення процедури призначення, переміщення і звільнення працівників номенклатури МВС України до затвердження положення про Раду національної безпеки й оборони України.

Крім цього, наказом МВС України від 10 вересня 2003 року № 1026 було прийнято Тимчасовий порядок призначення та звільнення працівників посад номенклатури МВС України, за якого призначення та звільнення працівників проводилося після направлення до Департаменту роботи з персоналом МВС України матеріалів, без виклику кандидатів на призначення до Міністерства.

На нашу думку, проведення ряду тимчасових заходів щодо змін умов договору про проходження служби в ОВС призвело до виникнення ряду чинників, зокрема:

- обмеження підстав змін умов проходження служби;
- ускладнень порядку переміщень, переведень працівників ОВС до інших структурних підрозділів;
- збільшення кількості підстав проведення додаткових атестацій.

З огляду на викладене вище, подібні дії керівництво МВС обґрунтовувало необхідністю приведення у відповідність до науково-обґрунтованих нормативів штатної чисельності працівників ОВС та збереження на належному рівні якісного складу професіоналів. Однак проведення цих заходів, навпаки, призвело до значного відтоку професіоналів. Низьке грошове забезпечення, призупинення ряду соціальних пільг, втрата довіри до міліції та ряд інших чинників негативно впливали на результати роботи працівників, змушували професіоналів іти на пошук іншої роботи чи служби.

Як зазначає В. С. Венедіктов, ряд негативних соціально-психологічних явищ у службово-трудовах колективах органів системи МВС пояснюються прогалинами саме у визначенні порядку підвищення й переміщення працівників. По-перше, відсутність у працівників чіткого уявлення про вимоги, які пред'являються тією чи іншою посадою, викликає в деяких з них підвищене або, навпаки, занижене уявлення щодо власних якостей. По-друге, проведені соціологічні дослідження свідчать, що багатьом працівникам невідомий або незрозумілий критерій відбору осіб на вищі посади, а це іноді викликає почуття недовіри до правильності рішень щодо просування по службі [7, 26].

Право на просування по службі є невід'ємним об'єктивним правом працівника ОВС, яке він може реалізувати з урахуванням кваліфікації, здібностей, сумлінного виконання своїх посадових обов'язків тощо. Однак вважаємо, що ініціатива на просування працівника по службі повинна виходити від керівника структурного підрозділу, а не працівника. Доцільно зазначити, що ст.145 КЗпП України передбачено надання переваги при просуванні по роботі, для працівників, які успішно і сумлінно виконують свої трудові обов'язки.

Разом із тим, на думку Б.С. Стичинського, розуміти цю статтю як таку, що формує норму прямої дії, з якої випливає суб'єктивне право працівника на пільги і переваги, навряд чи можливо. Не так легко визначити суб'єкт, якому надаються переваги та пільги, оскільки такими, що успішно виконують свої обов'язки, можуть вважатися працівники, які не мають дисциплінарних стягнень [8, 639]. При наданні переваг при просуванні по роботі необхідно також керуватися критерієм потреби.

Як вказувалося вище, у КЗпП України та ряді нормативно-правових актів, які регулюють проходження служби в державних органах, поняття „просування по службі” розглядається як один із видів переведень на іншу роботу. Правові можливості адміністрації при застосуванні такого переведення повинні поєднуватися з такими вимогами: 1) надання працівникові саме більш кваліфікованої роботи (вищого класу, розряду, категорії тощо); 2) наявність на підприємстві відповідної вакансії і згоди самого працівника. Лише при об'єктивному й усебічному їх врахуванні можливе реальне втілення в практику раціонального використання трудових ресурсів з використанням зазначеного правового заходу змін умов праці.

Як зазначає Н.М. Неумивайченко, у результаті зміни трудових правовідносин державних службовців відбувається просування по службі, яке повинно сприяти вдосконаленню кадрового потенціалу, становленню професійної та авторитетної державної служби [9, 124].

Ми повною мірою підтримуємо позицію А.А. Гришковця, який зазначає, що необхідно закріпити порядок формування кадрового резерву на конкурсній основі. При цьому повинен бути встановлений юридичний обов'язок керівника державного органу заміщувати вакансії тільки тими державними службовцями, які знаходяться в резерві, виходячи із строків їх перебування в ньому [10, 33].

Однак явна недосконалість правової бази для формування повноцінного кадрового резерву не сприяє реалізації права на просування по службі, у тому числі і працівника ОВС. Незважаючи на ряд нормативно-правових актів МВС щодо формування кадрового резерву, продовжує зберігатися традиційний порядок, який прийнятий ще за часів колишнього СРСР, де начальник структурного підрозділу чи відомства на свій розсуд міг зараховувати працівників до кадрового резерву. У цих випадках проводилися формальні конкурси на заміщення керівної посади і призначалися однодумці керівника. А працівники, які перебували в резерві на висунення на вищу посаду, могли безперспективно роками очікувати нагоди просування по службі.

Доцільно зазначити, що останнім часом ці питання вже відображені в окремих нормативно-правових актах МВС. Так, у п.1 розділу V наказу МВС України від 06 листопада 2003 року № 1317 "Про затвердження Інструкції про порядок добору та зарахування працівників органів внутрішніх справ України до резерву кадрів для переміщення на вищі посади та організації роботи з ними" зазначено, що відбір кандидатів для призначення на вищі посади повинен здійснюватися виключно із числа працівників, зарахованих до резерву кадрів. Однак навіть у цьому нормативно-правовому акті не в повній мірі визначено порядок застосування відповідальності до осіб, винних за ігнорування вимог щодо призначення на керівні посади кандидатів, виключно із складу осіб, котрі перебувають у резерві кадрів на висунення.

З огляду на це слід зазначити, що при просуванні по службі на вищі посади необхідно враховувати:

1) суб'єктивні чинники:

- організаторські здібності;
- відповідність вимогам, які висуваються до сучасного керівника;
- ініціатива працівника на просування по службі;
- результати атестації працівника ОВС;
- медичний висновок про стан здоров'я;
- довідка-рекомендація центру практичної психології про результати поглибленого психологічного обстеження кандидата;

2) об'єктивні чинники:

- наявність вакантної посади;
- перебування працівника в резерві кадрів на висунення на вищу посаду;
- участь у проходженні конкурсу;
- відповідність освітньо-кваліфікаційному рівню;
- відповідність спеціального чергового звання за новою посадою.

Врегулювання цих чинників є підставою для переміщення на вищу посаду в порядку просування по службі працівника ОВС. Разом із тим реалізовуватися це може виключно за результатами проходження конкурсу.

Проте слід врахувати, що призначення на вищу посаду передбачає вищі вимоги до кандидата, чим суттєво відрізняється від попередньої посади складністю, функціональними обов'язками тощо. Усі ці ознаки ставлять під сумнів правильність терміну переміщення на вищі посади в

порядку просування по службі. З урахуванням кваліфікаційних вимог, які ставляться до претендента на вищу посаду в порядку просування по службі, це поняття більш підпадає під визначення „переведення по службі” як окремого виду змін умов проходження служби.

З урахуванням цього пропонуємо:

1. Просування по службі працівника ОВС розглядати як процес послідовної зміни умов проходження служби, який здійснюється через самоорганізацію працівника щодо можливості підвищення професійного росту, шляхом заняття посад у порядку кваліфікаційної складності чи змін у професійному становищі.
2. Службова кар’єра працівника ОВС є кількісним показником змін посад працівника за період проходження служби в ОВС.
3. Вважаємо, що поняття „просування по службі” не може виступати окремим видом переміщення по службі, як це зазначено в пп.41 „а”, 42 „а” Положення про проходження служби, а є якісним індивідуальним показником становлення службової кар’єри працівника ОВС.
4. Термін просування по службі повинен розглядатися як норма заохочувального характеру і застосовуватися при призначеннях працівника ОВС на вищі посади.
5. Поняття „переміщення на вищі посади в порядку просування по службі”, скасувати, як таке, що обмежує сутність поняття „просування по службі”. Замість нього ввести термін „переведення на вищі посади”.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венедіктов В.С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: наук.-практ. посіб. / Національний ун-т внутрішніх справ. / Венедіктов В.С., Іншин М.І. – Х.: Видавництво НУВС, 2003. – 187 с.
2. Аппарат управления социалистического государства : издание в 2-х частях / [Ангене М., Беньямин М., Дорохов Г., Еловицкий М., и др.]. – Ч. 2. – М.: Юрид. лит., 1977. – 351 с.
3. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 року № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – 583 с.
4. Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах : Розпорядження Президента України від 26 березня 2002 року № 53/2002-рп. // Урядовий кур’єр від 06 квітня 2002 року № 66.
5. Про затвердження Інструкції про порядок добору та зарахування працівників органів внутрішніх справ України до резерву кадрів для переміщення на вищі посади та організації роботи з ними: Наказ МВС України від 06 листопада 2003 року № 1317.
6. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 8 лютого 2005 року № 208/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Венедіктов В.С. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: наук.-практ. посіб. / Венедіктов В.С., Іншин М.І. – Національний ун-т внутрішніх справ. – Х.: Видавництво НУВС, 2002. – 164 с.
8. Стичинський Б.С. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / Б.С. Стичинський, І.В. Зуб, В.Г. Ротань. – 4-те вид., доп. та перероб. – К.: А.С.К., 2003. – 1024 с.
9. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.05 / Неумивайченко Надія Миколаївна. – Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 220 с.
10. Гришковец А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе / А.А. Гришковец // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 27-34.