

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-1.46>**О. О. Єрмак**

кандидат економічних наук

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЯКІ ПРОХОДЯТЬ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Статтю присвячено дослідженню механізму захисту державних службовців, які проходять службу в правоохоронних органах, розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання.

Встановлено, що проблеми захисту державних службовців, які проходять службу в правоохоронних органах в наукових працях досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу. Таким чином, глибоке дослідження проблем правового регулювання та практичної реалізації механізму захисту державних службовців, які проходять службу в правоохоронних органах набуває особливого змісту і актуальності.

Доведено, що специфіка проходження державної служби в правоохоронних органах обумовлена виконанням функцій та завдань, яких покладено на відповідних державний орган, якого віднесено до системи правоохоронних. При цьому, основними функціями, які характеризуються віднесення державного органу до системи правоохоронних визначено правозастосовні або правоохоронні.

Зазначено, що поняття «охорона» і «захист» не є тотожними, оскільки відрізняються за часовими межами застосування. Охорона діє постійно, як превенція у тому числі, а захист – в результаті порушення прав та обов'язків. Розрізняються вони і за інструментарієм, що застосовується. Окрім цього, охорона характеризується більш широким переліком заходів – ідеологічних, економічних, правових тощо, у той час як захист – це використання суто правових методів.

Звернуто увагу, що відповідно до закону про державну службу захист права на державну службу передбачає право державного службовця скаржитись, у разі порушення наданих цим законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав до керівника державної служби.

Доведено, що механізм захисту прав на державну службу може бути реалізовано шляхом вжиття: 1) досудових заходів захисту (адміністративних); 2) судових заходів захисту.

Наголошено, що звернення до суду є довготривалою процедурою і не сприяє швидкому поновленню прав державного службовця, усунення перешкод реалізації його прав. Окрім цього, судовий розгляд справ має наслідком визнання дій, бездіяльності, рішень незаконними. При цьому, не встановлює автоматичного притягнення винних осіб до відповідальності, що на практиці сприяє вчиненню порушень, оскільки відсутній каральний та превентивний механізм.

Ключові слова: державний службовець, правоохоронний орган, захист, охорона, повноваження, функції, державний захист, працівник, державна служба, гарантії.

Актуальність теми дослідження.

Проблеми механізму захисту державних службовців правоохоронних органів в наукових працях досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу. Таким чином, поглиблене дослідження проблем правового регулювання та практичної реалізації механізму захисту службовців правоохоронних органів набуває особливого змісту і актуальності.

Аналіз останніх досліджень.

Дослідженням питань, пов'язаних із захистом окремих категорій державних службовців та працівників правоохоронних органів займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, Н. О. Армаш, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. Булавина, Т. О. Гуржій, Т. Давидова, Є. В. Додін, Д. С. Каблов, С. Ф. Константинов, Л. В. Крупнова, У. І. Ляхович, В. В. Прокопенко, Петрішак І. В. та інші.

Однак, з урахуванням постійних реорганізаційних процесів та в умовах

оновлення національного законодавства, аналіз механізму захисту державних службовців правоохоронних викликає потребу у додаткових дослідженнях.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є дослідження механізму захисту державних службовців правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Проходження державної служби в правоохоронних органах наділено відповідними ризиками, що зумовлює актуальність дослідження нормативно-правових засад захисту прав службовців правоохоронної сфери.

В розумінні Закону України «Про державну службу» державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [1].

Конституцією України визначено право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади, зміст якого проявляється у користуванні громадяни рівним правом доступу до державної служби [2].

Специфіка проходження державної служби в правоохоронних органах обумовлена виконанням функцій та завдань, яких покладено на відповідних державний орган, якого віднесено до системи правоохоронних. Основними функціями, які

характеризуються віднесення державного органу до системи правоохоронних є правозастосовні або правоохоронні функції.

В розумінні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронними органами є органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3].

У Академічному тлумачному словнику (1970–1980) значення слова «захист» тлумачиться в декількох значеннях, зокрема як: дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися; заступництво, охорона, підтримка; місце, притулок, де можна захиститись, заховатись від когось, чого-небудь; укриття [4].

Обґрунтованими видаються висновки С. Булавіна, Т. Давидова, якими на основі етимологічного, термінологічного аналізу та дослідження поглядів науковців з різних галузей права щодо поняття «захист» та «охорона» зроблено висновок про їх нетотожність. «Охорона» і «захист» відрізняються за часовими межами застосування. Охорона діє постійно, як превенція у тому числі, а захист – в результаті порушення прав та обов'язків. Розрізняються вони і за інструментарієм, що застосовується. Окрім цього, на думку авторів, охорона характеризується більш широким переліком заходів – ідеологічних, економічних, правових тощо, у той час як захист – це використання суто правових методів [5].

Закон України «Про державну службу» містить статтю 11, яка має назву «Захист права на державну службу». Відповідно до цієї статі захист права на державну службу передбачає право державного службовця скаржитись, у разі порушення наданих цим законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав до керівника державної служби. Скарга подається у місячний

строк з дня, коли державний службовець дізнався або повинен був дізнатись про порушення прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав [1].

Форми скарги не затверджено на законодавчому рівні, а лише передбачено, що вона повинна містити факти порушення прав державного службовця або перешкод у їх реалізації, а також передбачає можливість зазначення вимоги до керівника державної служби про утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Також не наведено тлумачення понять «порушення наданих законом прав державного службовця» та «виникнення перешкод у реалізації прав державного службовця».

У зв'язку з чим пропонуємо під поняттям «порушення наданих законом прав державного службовця» розуміти будь-яке недотримання гарантованих прав державного службовця, встановлених законами, підзаконними нормативно-правовими актами, положеннями, інструкціями, колективними договорами та іншими актами. На відмінно від поняття «порушення наданих законом прав державного службовця», термін «виникнення перешкод у реалізації прав державного службовця» можна тлумачити як вчинення будь-яких дій або бездіяльності відносно державного службовця, які перешкоджають реалізації його законних прав та гарантій.

Отримавши скаргу, керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі неотримання установлених для розгляду строків для надання обґрунтованої відповіді або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до суду.

Однак, в даному випадку слід зазначити про те, що звернення до суду, як правило є довготривалою процедурою і не сприяє швидкому поновленню прав державного службовця, усунення перешкод реалізації його прав. Окрім цього, судовий розгляд справ має наслідком визнання дій, бездіяльності, рішень незаконними. При цьому,

не встановлює автоматичного притягнення винних осіб до відповідальності, що на практиці сприяє вчиненню порушень, оскільки відсутній каральний та превентивний механізм.

Одночасно звернення до суду за захистом службовця, який продовжує перебувати у трудових відносинах може мати наслідком негативного ставлення до нього та створення штучних перешкод для проходження служби, притягнення до відповідальності, не переведення в штатну структуру в умовах реорганізації, зменшення матеріальних виплат, тощо. Така ситуація має місце в системі правоохоронних органів, які часто зазнають реорганізаційних змін. У зв'язку з чим, було б доцільним введення додаткового механізму захисту державних службовців, які звернулись зі скаргою у порядку ст. 11 Закону України «Про державну службу» або до суду на час прийняття рішення. Такий механізм до прикладу може передбачати заборону звільнення службовця до прийняття рішення по суті компетентним органом. Виключенням може бути звільнення працівника за власним бажанням. Також, у разі порушення строків розгляду скарги було б доцільним порушувати питання про притягнення винних до відповідальності.

Таким чином механізм захисту прав на державну службу може бути реалізовано шляхом вжиття: 1) досудових заходів захисту (адміністративних) (наприклад, участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону України «Про державну службу»);

2) судових заходів захисту (наприклад, оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності).

Особливостями механізму захисту державних службовців правоохоронних органів є те, що окремі працівники відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних

органів» підпадають ще й під дію так званого державного захисту, зокрема захисту підлягають: працівники прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національного антикорупційного бюро України, органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів, органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, органів державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інших органів, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, співробітники Служби судової охорони, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь відповідно у: а) конституційному провадженні; б) розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; в) оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності; в-1) виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України; г) охороні громадського порядку і громадської безпеки; д) виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів; е) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; є) нагляді і контролі за виконанням законів [4].

Під терміном «державний захист» І.В. Петрішак пропонує розуміти функцію держави, спрямованої на захист суддів Конституційного Суду України, працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів від перешкоджання виконанню покладених на них законом повноважень, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб.

При цьому, право на державний захист працівників правоохоронних органів та суду автор пропонує розглядати у широкому та вузькому значенні. З пози-

ції широкого підходу, воно виражено у таких правомочностях, як: право на медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування; право на обов'язкове державне страхування життя і здоров'я; право на пенсійне забезпечення; право на застосування заходів державного захисту (безпеки). Вузький підхід до трактування державного захисту працівників правоохоронних органів та суду засновано на положеннях Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

До заходів державного захисту віднесено: заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також безпеки житла і майна; одержання допомоги у виконанні покладених обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів; спеціальні заходи забезпечення безпеки; отримання матеріальної компенсації в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Під «спеціальними заходами забезпечення безпеки» слід розуміти систему заходів, яка може застосовуватись для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних обставин. Видами спеціальних заходів забезпечення безпеки є: а) особиста охорона, охорона житла і майна; б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) встановлення телефону за місцем проживання; г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; д) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; е) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; є) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, персональних та/або

біометричних даних, переселення в інше місце проживання [4; 3, с. 70].

Висновки. Проведене дослідження дало змогу прийти до висновків, що особливостями механізму захисту державних службовців правоохоронних органів є те, що окремі працівники відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» підпадають додатково під дію державному захисту.

Вказано, що механізм захисту прав на державну службу може бути реалізовано шляхом вжиття: 1) досудових заходів захисту (адміністративних) (наприклад, участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону України «Про державну службу»);

2) судових заходів захисту (наприклад, оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності).

Сформульовано ряд пропозицій по удосконаленню правового регулювання щодо механізму захисту державних службовців. Зокрема щодо необхідності введення додаткового механізму захисту держав-

них службовців, які звернулись зі скаргою у порядку ст. 11 Закону України «Про державну службу» або до суду на час прийняття рішення.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/card2#Card>.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Словник української мови. *Академічний тлумачний словник* (1970–1980) URL: <http://sum.in.ua/s/zakhyst>.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
5. Булавина С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. 2017. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/13273/1/6bulavina.pdf>.
6. Петрішак І.В. Проблемні питання понятійного апарату сфери державного захисту працівників суду та правоохоронних органів. Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку : *матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Харків, 6–7 березня 2020р. Харків: ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 68–71.

Yermak O. Mechanism for protection of the rights of civil servants serving in law enforcement agencies

The article is devoted to the study of the mechanism of protection of civil servants serving in law enforcement agencies, the development of proposals and recommendations for improving legal regulation.

It is established that the problems of protection of civil servants serving in law enforcement agencies in scientific works were studied in fragments, without a comprehensive approach. Thus, an in-depth study of the problems of legal regulation and practical implementation of the mechanism of protection of civil servants serving in law enforcement agencies acquires special meaning and relevance.

It is proved that the specifics of the civil service in law enforcement agencies is due to the performance of functions and tasks assigned to the relevant state body, which is assigned to the law enforcement system. At the same time, the main functions that characterize the assignment of a state body to the law enforcement system are defined as law enforcement.

It is noted that the concepts of "guardianship" and "protection" are not identical, as they differ in time limits of application. Guardianship means constant actions, including prevention, and protection is used as a result of a violation of rights and responsibilities. They also differ in the tools used. In addition, guardianship is characterized by a wider range of measures – ideological, economic, legal, etc., while protection is the use of purely legal methods.

It is noted that according to the Law on Civil Service, protection of the right to civil service provides for the right of a civil servant to complain in case of violation of the rights granted by this law or obstacles to the exercise of such rights to the head of civil service.

It is proved that the mechanism of protection of civil service rights can be implemented by taking: 1) pre-trial protection measures (administrative); 2) judicial protection measures.

It was emphasized that going to court is a long-term procedure and does not contribute to the rapid restoration of the rights of civil servants, the removal of obstacles to the exercise of his or her rights. In addition, the trial of cases has the effect of declaring actions, omissions, decisions illegal. At the same time, it does not establish automatic bringing of guilty persons to justice, which in practice contributes to the commission of violations, as there is no punitive and preventive mechanism.

Key words: *civil servant, law enforcement agency, guardianship, protection, powers, functions, state protection, employee, civil service, guarantees.*