

УДК 342.9.07

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МОТИВАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Світлана СЛАБКО (Запоріжжя)

Стаття присвячена актуальним питанням мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців як учасників специфічних правовідносин, оскільки вони вступають, з одного боку, у трудові правовідносини, пов'язані з особистим професійним становищем, трудовими правами та обов'язками, із самим процесом праці, а з іншого боку – в адміністративно-правові, пов'язані з виконанням вимог служби, управлінських функцій.

Ключові слова: державна служба, міліція, мотивація, правоохоронні органи, проходження служби, службова особа.

Статья посвящена актуальным вопросам мотивации деятельности специальных категорий государственных служащих как участников специфических правоотношений, поскольку они выступают, с одной стороны, в трудовые правоотношения, связанные с личным профессиональным положением, трудовыми правами и обязанностями, с самим процессом труда, а с другой стороны – в административно-правовые, связанные с исполнением требований службы, управленческих функций.

Ключевые слова: государственная служба, милиция, мотивация, правоохранительные органы, прохождение службы, должностное лицо.

The article is devoted to the vital questions of activity motivation in the special classes of civil servants as participants of specific legal relationships, as they appear in labour legal relationships related to the personal professional position, labour rights by both duties and process, and, at the same time, in administrative and law relationships connected with the execution of service requirements, administrative functions.

Key words: government service, militia, motivation, law enforcement authorities, passing of service, public servant.

Постановка проблеми. Сьогодення вимагає розробки теоретичних питань щодо адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальної категорії державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями та на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню окремих аспектів, які так чи інакше стосуються мотивації діяльності спеціальної категорії державних службовців, були присвячені праці А.А. Андросюка, С.П. Бочарова, А.Ф. Бабушкіна, С.В. Ващенко, В.С. Васильєва, Є.В. Курінного, Б.А. Кормича, В.Г. Казіміренко, Л.І. Медведева, О.В. Москаленка, Д.О. Стародубцева, О.Ю. Синявської та інших дослідників.

Однак комплексного дослідження мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців не проводилося.

Мета статті. Дослідити основні питання мотивації проходження служби спеціальними категоріями державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Спеціальні категорії державних службовців разом з усіма іншими державними органами створюються й функціонують як апарат, підпорядкований органам державної влади. Вони складаються з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження. У своїй сукупності ці особливості дають право визначати діяльність спеціальних категорій державних службовців як різновид органів державного управління [1, с. 56].

Для того, щоб дати повне визначення правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, необхідно, наприклад, звернутися до ст. 4 Закону України “Про міліцію”, у якій передбачено, що правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку [2].

Четвертим розділом вищезазначеного Закону передбачений порядок проходження служби в міліції. Форми і розміри грошового забезпечення працівників міліції встановлює Кабінет

Міністрів України, вони мають забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу міліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати фізичні й інтелектуальні витрати. Органи місцевого самоврядування можуть провадити для працівників міліції додаткові виплати понад встановлені Кабінетом Міністрів України розміри [3]. Порядок та умови проходження служби в міліції регламентує Положення про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затверджене Кабінетом Міністрів України. Особи, прийняті на службу до міліції, у тому числі слухачі й курсанти шкіл міліції, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби знімаються з нього і перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ України [1].

Стаття 25 Закону України “Про міліцію” – “Відповідальність працівників міліції” – встановлює, що працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. При порушенні працівником міліції прав і законних інтересів громадянина міліція зобов'язана вжити заходів щодо поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, публічного вибачення на вимогу громадянина.

Аналізуючи ст. 25, доходимо висновку, що вона має деякі розбіжності зі ст. 16 цього Закону – “Особовий склад міліції”, а саме в ч. 1 ст.16 передбачено, що особовий склад міліції складається з працівників, які проходять державну службу в підрозділах міліції та яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції. Щодо службових осіб міліції ця стаття жодних роз'яснень не дає. Тобто не зрозуміло, кого має на увазі законодавець, застосовуючи поняття “службова особа міліції”. Адже всі працівники міліції приносять присягу, текст якої затверджує Кабінет Міністрів України. Крім того, незрозуміло, яка відповідальність настає відносно службових осіб міліції за неналежне виконання своїх службових обов'язків.

Досліджуючи питання адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, ми не зосереджували увагу лише на діяльності органів внутрішніх справ щодо мотивації проходження служби працівниками міліції. Проблема мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців досліджувалась відносно проходження служби у всіх правоохоронних органах України.

Правоохоронні органи – це органи, наділені державою повноваженнями щодо охорони суспільних відносин, урегульованих правом. Вони можуть бути державними і недержавними. До державних правоохоронних органів належать прокуратура, органи внутрішніх справ, органи Служби безпеки України, органи Міністерства юстиції України, органи охорони державного кордону, митні органи, органи податкової служби, Державна кримінально-виконавча служба України та ін. [4, с. 180].

Так, наприклад, ст. 14 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” від 23.06.05 р. встановлює, що до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України [5, с.156–157]. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України зобов'язаний неухильно виконувати закони України, додержуватися норм професійної етики, гуманно ставитися до осіб, узятих під варту.

Стаття 19 Закону України “Про Службу безпеки України” – “Склад кадрів Служби безпеки України” – встановлює, що кадри Служби безпеки України становлять співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові

обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджує голова Служби безпеки України. Співробітники Служби безпеки України самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони повинні відмовлятися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Співробітники Служби безпеки України, які виконують свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень і в рамках Закону, не несуть відповідальності за завдані майнові збитки [6].

За наявністю спеціальних звань усі кадри митної служби поділяються так: особи, які мають спеціальні звання; особи, які не мають спеціальних звань за трудовою угодою. На працівників цієї категорії повністю поширюється трудове законодавство. Основу персоналу державної митної служби становлять особи, котрі займають державні посади, – посадові особи митної служби України. Традиційно їх називають кадрами державного управління. До них висуваються особливі вимоги, і персонал державного управління оцінюється саме з погляду відповідності цим вимогам. Це первинні, вихідні якості, якими має володіти людина, котра претендує на державну посаду, і ті, що здобуваються та формуються у процесі нагромадження знань і досвіду під час служби на державних посадах.

Отже, постає запитання: “Службові особи міліції, персонал Державної кримінально-виконавчої служби України, співробітники Служби безпеки України, працівники митної служби – це службові особи цих органів чи ні”? На наш погляд, найбільш вдале визначення поняття персоналу державної митної служби дали у своєму підручнику “Управління в митній службі” Ю.Д. Кунев, А.В. Мазур, С.П. Шапошник. Вони зазначили, що основу персоналу державної митної служби становлять особи, котрі займають державні посади – посадові особи митної служби України [7].

Повертаючись до правових основ мотивації проходження служби працівників правоохоронних органів України, беручи за основу діяльність органів внутрішніх справ, безпосереднє забезпечення громадського порядку й громадської безпеки здійснюють Міністерство внутрішніх справ України та його органи на місцях. Функції органів внутрішніх справ визначено як у законах України, так і в підзаконних актах, серед яких важливе місце посідає Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 17.10.2000 р.. Тому, подальше дослідження буде проходити на основі вивчення мотивації проходження служби службовими особами Міністерства внутрішніх справ України.

Правові основи мотивації проходження служби працівниками правоохоронних органів України закріплені розділом 5 Закону України “Про міліцію” [2]. Стаття 22 цього розділу – “Соціальний захист працівників міліції” – передбачає, що працівники міліції користуються пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України. Жила площа працівникам міліції, у тому числі тим, які працюють на транспорті, надається місцевими радами, відповідними міністерствами та відомствами у першочерговому порядку. Працівникам міліції та членам їх сімей надається 50-відсоткова знижка в оплаті жилої площі, комунальних послуг, а також палива в межах норм, встановлених законодавством.

Правове забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців також здійснюється в порядку та на умовах, встановлених Законом України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Так, відповідно до цього Закону, право на пенсійне забезпечення мають звільнені зі служби: особи офіцерського складу, прапорщики і мічмани, військовослужбовці надстрокової служби та військової служби за контрактом; особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України, особи начальницького складу податкової міліції, особи начальницького і рядового складу Державної кримінально-виконавчої служби України, особи начальницького і рядового складу

органів і підрозділів цивільного захисту [8].

На думку О.Ю. Синявської, механізм правового забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців мають забезпечувати суб'єктивні політичні й особисті немайнові права та обов'язки спеціальних категорій державних службовців. Завдання механізму правового забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців такі: 1) забезпечення можливості здійснення суб'єктивних та особистих немайнових прав; 2) забезпечення виконання юридичного обов'язку; 3) відновлення порушеного суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 4) усунення небезпеки порушення суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 5) формування правової культури спеціальних категорій державних службовців. Відповідно до визначених завдань, до функцій механізму правового забезпечення мотивації можна віднести такі: охоронну, компенсаційну, виховну, стимуляційну та контрольну [9, с. 22].

Досліджуючи актуальні питання мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, неможливо не звернути увагу на підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України. Адже, відповідно до Державної програми боротьби зі злочинністю від 25.06.93 р., необхідно здійснювати координацію наукових досліджень, обмін науковим досвідом, виявлення та аналіз нових тенденцій і проблем, що виникають у ході боротьби зі злочинністю.

Основним нормативно-правовим актом, який визначає правові та фінансові засади функціонування й розвитку науково-технічної сфери, що створює умови для наукової і науково-технічної мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, є Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 01.12.98 р.. Цей Закон визначає, що з метою постійного поновлення інтелектуального потенціалу суспільства, розвитку та поширення наукової і технічної культури, розвитку новаторства, сприяння творчості працівників наукової та науково-технічної діяльності держава: забезпечує підвищення престижу наукової праці; організовує підготовку та підвищення кваліфікації наукових і науково-педагогічних кадрів у державних наукових установах і навчальних закладах; сприяє підготовці та перепідготовці наукових і науково-педагогічних кадрів за межами України; запроваджує систему атестації кадрів, сприяє визнанню дипломів про вищу освіту, наукових ступенів та вчених звань на міждержавному рівні; встановлює в освітніх програмах обов'язковий мінімум наукових та науково-технічних знань для кожного рівня освіти [10].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів" від 01.03.99 р. було затверджено Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів. Це Положення регламентує діяльність у галузі підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів і є обов'язковим для всіх навчальних закладів та наукових установ України, незалежно від їх підпорядкованості та форм власності. Положення передбачає підготовку в аспірантурі і докторантурі за рахунок: коштів державного бюджету України – за державним замовленням для роботи у державному секторі народного господарства; коштів юридичних та фізичних осіб – на умовах контракту – для роботи у державному і недержавному секторах народного господарства; іноземців та осіб без громадянства на підставі: міжнародних договорів України; загальнодержавних програм; договорів, укладених вищими навчальними закладами, науковими установами з юридичними та фізичними особами. Особи, які раніше пройшли повний курс навчання в аспірантурі або докторантурі за державним замовленням, а також відраховані з неї достроково за вчинення протиправних дій або невиконання індивідуального плану, не мають права повторного вступу до аспірантури й докторантури за державним замовленням. Аспіранти і докторанти мають право на: користування навчально-виробничою, науковою, культурно-спортивною, оздоровчою базою навчальних закладів, наукових установ; отримання всіх видів відкритої наукової інформації і наукового консультування; участь у лабораторії; науковій діяльності кафедри, відділу, отримання державної стипендії встановленого розміру в разі зарахування на навчання з

відривом від виробництва за державним замовленням; переривання навчання з поважних причин з подальшим його продовженням. Тривалість і кількість переривань навчання, а також поважність причин визначаються вченою радою вищого навчального закладу, наукової установи [11].

Висновки. Проведений аналіз правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців в різних аспектах і закономірностях дав нам змогу зробити висновки, що на сьогодні створена широка й об'ємна нормативно-правова база адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців. Сьогодні потребує визначення поняття “службова особа”. Службова особа – це посадова особа, яка перебуває на державній службі, уповноважена на виконання функцій держави на основі професіоналізму. Серед великої кількості нормативно-правових та підзаконних актів на сьогодні не існує єдиного нормативного акта, який би визначав відповідальність службової особи під час виконання нею своїх службових обов'язків. Наголошуємо: належного виконання службових обов'язків. З огляду на вищезазначене виникає необхідність розроблення та запровадження в службову діяльність всіх правоохоронних органів України єдиного Дисциплінарного кодексу, який би чітко визначив відповідальність за порушення, скоєні в службовій діяльності працівників всіх без винятку правоохоронних органів України.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 473 с.
2. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 28.07.1994 р. № 404 382 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mvs.gov.ua.
4. Основи правознавства: навчальний посібник. / В.П. Пастухов, В.Ф. Пеньківський, В.П. Капелюшний, О.В. Ришкова ; [за заг. ред. проф. В.П. Пастухова]. – К. : Школа, 2003. – 380 с.
5. Судові та правоохоронні органи України : збірник законодавчих і нормативних актів : в 2 т. / [упоряд. А.В. Паливода]. – К. : Видав. Паливода А.В., 2008. – Т. 2. – 315 с.
6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229– ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі : підручник / Ю.Д. Кунев, А.В. Мазур, С.П. Шапошник ; [за заг. ред. Ю.Д. Кунева]. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 408 с.
8. Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 09.04.1992 р. № 2262-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
9. Синявська О.Ю. Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України : автор. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра. юр. наук за спец. : 12.00.07 / О.Ю. Синявська ; Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2008. – 42 с.
10. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
11. Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р. № 309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Слабко Світлана Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Інституту права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету.