

Українська академія внутрішніх справ

На правах рукопису

ІЩЕНКО ЮРІЙ ВІКТОРОВИЧ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ  
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Сп.ціальність 12.00.02 - державне право і управління;  
адміністративне право;  
фінансове право.

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ - 1995 р.

349

ЛНБ України ім.В.Стефаника



00761671 (S)

Українська академія внутрішніх справ

На правах рукопису

ІЩЕНКО ЮРІЙ ВІКТОРОВИЧ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ

В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Спеціальність 12.00.02 - державне право і управління;  
адміністративне право;  
фінансове право.

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ - 1995 р.

№ 6 23. 946

Дисертацією є рукопис  
Робота виконана на кафедрі адміністративного  
права Української академії внутрішніх справ

Науковий керівник - доктор юридичних наук,  
професор І.П.Голосніченко

Офіційні опоненти - заслужений діяч науки і техніки  
України, доктор юридичних наук,  
професор І.М.Пахомов  
- кандидат юридичних наук,  
М.Г.Мельник

Провідна організація - Інститут держави і права  
ім.В.М.Корецького НАН України

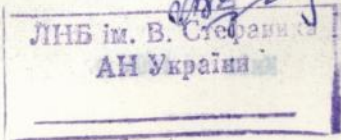
Захист відбудеться *27 вересня* 1995 року  
на засіданні спеціалізованої вченої ради К.01.56.01  
при Українській академії внутрішніх справ (252035,  
м.Київ-35, Солом'янська пл.,1).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Українсь-  
кої академії внутрішніх справ.  
(252035, м.Київ-35, Солом'янська пл.,1).

Автореферат розісланий *"22" серпня* 1995 року

Вчений секретар  
спеціалізованої ради  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

В.І.Женунтій



Актуальність теми дослідження. Професійна і відповідальна діяльність осіб, котрі займають посади в державних органах, установах і організаціях, а також в органах внутрішніх справ, практично і безпосередньо виконують завдання та функції держави - найважливіша умова оптимального функціонування виконавчої влади. У молодій Українській державі сьогодні багато проблем. Одна з них - це формування професійно сильної, незалежної від політичних змін державної служби. Першим кроком на цьому шляху стало прийняття в грудні 1993 року Закону України "Про державну службу".

Державна служба існувала і раніше, але не як правовий, а традиційний інститут держави. Завдання демократичних перетворень - реформувати її в правовий інститут, спроможний стати ефективним засобом демократії.

Для забезпечення потрібного рівня діяльності державних службовців та співробітників органів внутрішніх справ, залучення до державної служби найбільш здібних та гідних кандидатів необхідно створити такі правові, організаційні, економічні та соціальні умови реалізації громадянами України права на державну службу, які б сприяли піднесенню її престижу, створювали рівні можливості для всіх громадян України при вступі на службу та при її проходженні, заохочували до підвищення кваліфікації.

Сучасні органи внутрішніх справ є неодмінним атрибутом цивілізованої держави та громадянського суспільства. Інакше кажучи, вони - обличчя, своєрідна характеристика влади. Наявність власних дієвих органів внутрішніх справ є однією з важливих ознак суверенності.

Але аналізу місця цих органів у системі державної служби, в цілому не проводилося, і це питання висвітлено не було. Його висвітлення необхідно для подальшого поліпшення законодавства, що регулює правоохоронну діяльність, встановлює відповідність між державною службою і службою в органах внутрішніх справ.

Таким чином існує нагальна потреба подальшої розробки законодавства з питань державної служби, яке, в свою чергу, має ґрунтуватися на комплексі методологічних підходів до проблем її формування. При цьому слід виходити із завдань, які стоять перед державною службою, органами внутрішніх справ і зокрема перед їх службовцями. Адже саме вони сприяють забезпеченню зовнішньої і внутрішньої безпеки держави, на них покладено значну частку відповідальності за збереження стабільності і принципів правової

держави, за забезпечення прав і свобод громадян.

Тривалий час у вітчизняній науковій літературі майже не обговорювались проблеми щодо державної служби. Але, починаючи з кінця 50-х років цей інститут почи. зє привертати до себе увагу вчен.х. Проблеми державної служби відображені в деяких монографіях, дисертаціях, навчальних посібниках, наукових статтях В. А. Воробйова, І. І. Євтихієва, В. Д. Манохіна, С. С. Студенікіна, І. М. Пахомова, Г. І. Петрова, Н. А. Фаянса. Наприкінці 60-х років та середині 70-х років з'явились роботи А. А. Анісімова, Е. С. Крилова, Н. С. Крилова, Г. І. Нікєрова, В. В. Пєсчанського та ін., котрі комплексно аналізували інститут державної служби в зарубіжних країнах. Останнім часом ідеї формування сучасної державної служби знайшли відображення в працях В. Б. Авер'янова, Д. Н. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, В. Г. Вишнякова, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Н. М. Дорогих, Л. В. Ковалє, В. В. Копєйчикова, Б. С. Крилова, Н. А. Куфакєвої, В. М. Манохіна, Ф. М. Лазарєва, А. В. Новікова, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, Г. І. Петрова, О. В. Петришина, Ю. А. Розєнбаума, Л. А. Сергієнка, В. О. Туманова, Ю. С. Шємшучєнка. Але в багатьох публікаціях розглядались лише окремі аспекти цієї проблеми.

Мєта та завдання дисертаційного дослідження. Мєта роботи полягає в комплексному вивченні теоретичних, практичних та законодавчих аспектів адміністративно-правового регулювання державної служби в органах внутрішніх справ, проведенні порівняльного аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства та практики його реалізації і розробці на цій основі пропозицій щодо вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ.

Виходячи з мети дослідження, визначимо такі конкретні завдання:

- вивчити стан теоретичних досліджень проблеми, звернувши особливу увагу на ті питання, які залишаються дискусійними та потребують подальшого визчення;

- провести аналіз роботи поліції США та ФРН, методики добору, підготовки та оцінки кадрів поліції, використовуючи при цьому спеціальні вичання, які в нашій країні не видавалися і не перекладалися;

- проаналізувати ступінь повноти урегульованості та практику застосування контракту, конкурсу, атєстування при проходженні служби в органах внутрішніх справ;

- проаналізувати правове становище співробітників органів

внутрішніх справ, звернувши увагу перш за все на такі етапи проходження служби як початкова підготовка та навчання у вищих навчальних закладах МВС України;

- на основі отриманих результатів обґрунтувати та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавчої регламентації проходження служби в органах внутрішніх справ та внести пропозиції щодо змін у відповідних нормативних актах.

Методологічна основа та методика дослідження. Загальним методом цього дослідження є діалектичний метод пізнання соціальних процесів, який дозволяє враховувати всі взаємозв'язки питань державної служби, об'єктивно оцінити ефективність адміністративно-правового врегулювання та реалізації адміністративно-правових норм.

Узагальнено матеріали щодо проходження служби в органах внутрішніх справ. Застосовані також порівняльний, системний, логічний методи, інтерв'ювання, анкетування та спостереження. Юридичною базою дослідження є Конституція України, Закони України "Про державну службу", "Про міліцію", Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, законодавчі, підзаконні акти, література по загальній теорії права, зарубіжні видання з питань проходження служби в поліції та її організації, державному та адміністративному праву, що має відношення до адміністративно-правового регулювання державної служби та проходження служби в органах внутрішніх справ.

Обґрунтованість та достовірність результатів дослідження. Положення, висновки та рекомендації, які є в дисертації, базуються на широкому науково-теоретичному, нормативному, а також на зібраному практичному матеріалі. Опитано 57 практичних співробітників кадрових апаратів органів внутрішніх справ, вивчено 260 особових справ співробітників, опитано 19 керівників поліцейських підрозділів США, Бельгії, Великобританії, Канади. Емпіричну базу дослідження складає матеріал вивчення та узагальнення спеціальних видань щодо служби в поліції, з якими автор ознайомився під час стажування у Сполучених Штатах Америки, використан особистий досвід роботи дисертанта в органах внутрішніх справ.

Наукова новизна. Проведеному науковому дослідженню, на думку автора, властива наукова новизна, яка полягає в тому, що вперше робиться спроба дослідити зв'язок між проходженням державної

служби і службою в органах внутрішніх справ. В ній проведено аналіз спеціальної літератури з питань діяльності поліції інших країн, яка в Україні не видавалася. Враховуючи його результати та висновки адміністративно-правової науки обґрунтовується і по новому аналізується положення деяких категорій співробітників органів внутрішніх справ. В дисертації зроблено аналіз поняття і змісту проходження служби в органах внутрішніх справ; зв'язку між функціями, що пов'язані з займаною посадою і обсягом службових повноважень державного службовця; між посадою і обсягом службових повноважень державного службовця, між безпосередньо державною службою та службою в органах внутрішніх справ, правового положення співробітників органів внутрішніх справ під час проходження початкової підготовки, методики підготовки молодих співробітників міліції в Україні та в поліції США та ФРН. Обґрунтовано застосування інституту резервістів органів внутрішніх справ, засобів розподілу і перерозподілу кадрових ресурсів, запропоновані пропозиції щодо вдосконалення засобів оцінки кадрів і рішення на цій основі завдань підготовки і розстановки кадрів, створення середніх навчальних закладів (ліцеїв) в системі навчальних закладів МВС України, застосування контролю при проходженні служби в органах внутрішніх справ.

На запис вносяться наступні положення:

- обґрунтовується висновок про необхідність дотримання закономірностей відповідності між функціями, що пов'язані з займаною посадою і обсягом службових повноважень державного службовця;

- по-новому розкривається сутність сучасного стану методики підготовки молодих співробітників поліції, оцінки кадрів, засобів розподілу і перерозподілу кадрових ресурсів, системи використання цивільних фахівців. На основі проведеного аналізу пропонуються конкретні пропозиції щодо такої роботи в органах внутрішніх справ України.

- правове положення співробітників органів внутрішніх справ під час проходження початкової підготовки не дає змогу у повній мірі використовувати цих співробітників органів внутрішніх справ при проведенні оперативно-службових заходів, не дає їм права використовувати зброю та спеціальні засоби. Обґрунтовано застосування інституту резервістів органів внутрішніх справ та внесення змін до Закону України "Про міліцію" відносно цієї категорії співробітників;

- на основі проведеного демографічного та кримінологічного дослідження обґрунтовано створення середніх навчальних закладів (ліцеїв) в системі навчальних закладів МВС України;

- в зв'язку з тим, що стаття 9 Закону України "Про міліцію" фактично дискримінує правове становище курсантів, слухачів, ад'юнктів, викладацького складу навчальних закладів МВС України, та на основі проведеного юридичного аналізу зроблені пропозиції щодо внесення змін в Закон України "Про міліцію" стосовно проходження служби цими категоріями співробітників органів внутрішніх справ;

- вважаючи на те, що в Законі України "Про міліцію", інших відомчих нормативних актах відсутня чітка регламентація застосування контракту, проведення атестування та конкурсу в органах внутрішніх справ вносяться пропозиції щодо застосування контракту при проходженні служби в органах внутрішніх справ та внесення змін до Закону України "Про міліцію" щодо його застосування, пропонуються адміністративно-правові умови та засоби забезпечення застосування конкурсу при заміщенні посад начальницького складу органів внутрішніх справ. Розроблена методика проведення атестування працівників органів внутрішніх справ та методика визначення індивідуального рейтингу слухача (курсанта) навчального закладу МВС.

Практичне значення дисертації, висновків і пропозицій, що вносяться на захист, полягає в тому, що вони розширюють та поглиблюють уяву про поняття державної служби та проходження служби в органах внутрішніх справ, правове положення деяких категорій співробітників органів внутрішніх справ. Методики підготовки молодих співробітників міліції можуть бути використані в кадровій роботі органів внутрішніх справ.

Рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ мають основу для внесення змін до Закону України "Про міліцію", Кодекса Законів про працю, Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України, інші нормативні акти МВС стосовно атестування особового складу, проходження початкової підготовки тощо.

Результати досліджень можуть бути використані для удосконалення практичної діяльності органів внутрішніх справ. Окремі положення дисертації доцільно використовувати в лекціях, при підготовці підручників і навчальних посібників які застосовуються для

навчання слухачів і курсантів юридичних ВУЗів МВС України, підвищення кваліфікації співробітників органів внутрішніх справ.

Апробацію результатів дослідження здійснено шляхом відображення її висновків в 2 статтях, 2 навчальних посібниках, виступі на науковій конференції. Основні теоретичні положення обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного права Української академії внутрішніх справ, використовуються в навчальному процесі Української академії внутрішніх справ в курсах "Адміністративне право" та "Адміністративна діяльність в органах внутрішніх справ", для підвищення кваліфікації співробітників органів внутрішніх справ.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, двох глав, висновків та списку літератури.

### *Основні положення роботи*

У вступі обґрунтовується вибір та актуальність теми, визначається мета, завдання і методологічні основи дослідження, наукова новизна та практична значимість його результатів.

У першій главі - "Правове регулювання проходження державної служби в Україні та інших країнах" даються поняття державної служби та управління нею в Україні, проблеми вдосконалення правового регулювання державної служби в Україні, правове регулювання державної служби в інших країнах, основні засади державної служби в органах внутрішніх справ.

Державна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Державна служба органічно зв'язана з державою, її місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності державних службовців знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави.

Створити державну службу та урегулювати правом - справа складна. Потрібно провести структурні перетворення в державному апараті, здійснити їх правове забезпечення, відпрацювати системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення кадрового резерву, проходження служби. Для цього необхідно розробити пріоритети та напрямки розвитку цього інституту, розставити акценти в термінології і т. ін.

Більш як 10 років тому у юридичній літературі була визнана потреба в створенні закону про державну службу. Було зроблене док-

ладне обґрунтування її кодифікації у формі Основ про державну службу, Кодексу законів про державну службу, Закону про державну службу у державному апараті.

Дослідження вчених дали змогу визначити принципи, структуру та зміст закону. Але теоретичні розробки не були втілені у практичний результат і тільки у грудні 1993 року Закон України "Про державну службу" було прийнято.

У статтях закону чітко визначені самі поняття: державна служба, державний службовець, посада і посадова особа, сформульовано категорії державних службовців. Їхні права і обов'язки. Крім того, враховуючи особливий правовий статус державних службовців, передбачена їхня підвищена відповідальність - матеріальна, кримінальна, судова. Встановлені додаткові підстави для відсторонення державних службовців від роботи, припинення трудових правовідносин з ними. Закон включає питання професійної підготовки державних службовців, визначає порядок проходження ними служби, присвоєння рангів, категорій. Тобто врегульовані всі ті важливі моменти, які не були врегульовані трудовим законодавством. Треба відзначити, що за даними на 1 січня 1994 р. в Україні налічувалось близько 440 тисяч державних службовців, діяльність яких регулюється саме Законом "Про державну службу". Для порівняння наведемо дані, що у Франції налічується майже 4 мільона державних службовців, що складає приблизно 20% всіх працюючих.

Специфіка ситуації в Україні полягає в тому, що нині формування державної служби як правового інституту відбувається на фоні переосмислення ідеології та теоретичних конструкцій в сфері держави, права, економіки. У цих умовах законодавчі рішення особливо відчують на собі вплив політичних дискусій і боротьби. Тому звернення до світового досвіду цивілізації тенденцій розвитку службових відносин у розвинених державах має суттєве значення для здійснення реформи державної служби в Україні.

Вивчення, аналіз і оцінка державної служби в минулому свідчать: проблеми формування належної державної служби та її забезпечення якісним персоналом в Україні ніколи не знаходили належного і повного вирішення.

Існує нагальна потреба подальшої розробки законодавства з питань державної служби.

В Законі України "Про державну службу" відсутній чіткий поділ державних службовців на види згідно з характером виконуваних ними

робіт, засобом вступу на посаду. Проте, кожний державний орган складається із службовців різного рівня освіти, кваліфікації, відповідного обсягу повноважень. Відмінні, також, засоби вступу службовців на посади. Характеризуючи систему державної служби, необхідно зауважити на тісний зв'язок між поняттями "державний службовець" і "посада". Серед усіх працюючих посаду може займати лише службовець. Якщо виходити з того, що посада обіймається службовцями не тільки в державних органах та їх апараті, але й державних організаціях, установах, то до числа державних службовців, в широкому розумінні, слід віднести всіх, хто в них працює. Це працівники державної системи охорони здоров'я, освіти, науки, інших організацій (крім недержавних). Проте закон не відносить ці категорії працівників до числа державних службовців. У цьому полягає принципова різниця між вітчизняним і західним уявленням про склад державних службовців.

Окремі види державної діяльності мають бути конкретизовані в законах, які б регулювали правове положення певної категорії державних службовців з урахуванням їх специфіки.

Аналізуючи форми організації державної служби в інших державах можна зробити висновок, що поняття "державна служба", "публічна служба", "цивільна служба" неадекватні і розуміють їх по-різному.

Наприклад "державна служба в ФРН - це збірне поняття, яке розповсюджується на всіх осіб, що зайняті в системі державного управління. В США поняття "цивільна служба" значно вужче ніж поняття "державна служба". Вона охоплює лише службовців державних установ. До нього не включаються виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією, не входять до нього і армійські та флотські посади, посади в поліції. Потрібно зазначити, що категорія державних службовців обіймає як посадових осіб, так і допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації державно-владних повноважень, працівників за наймом, у тому числі викладачів державних навчальних закладів, робітників державних підприємств і сфери комунального обслуговування. В широкому розумінні "державним службовцем" вважається будь-яка особа, праці якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У більшості країн світу всі основні аспекти службових відносин, правовий статус державного службовця, умови його праці та питання соціального захисту чітко визначаються чинним законодавс-

твом.

Важливим питанням є розгляд питання про види службовців в органах внутрішніх справ. Відомо про два загальних підходи до класифікації службовців. Виходячи з такої ознаки, як зміст діяльності у сфері управління, у кадровій політиці, у підготовці, прийнятті юридичних актів виконавчої влади, "Єдина номенклатура посад службовців" (1967 р.) пропонує поділ службовців на три групи - керівники, спеціалісти, технічні виконавці. Така класифікація відображає функціональне положення працівника адміністративно-управлінського персоналу.

Інший підхід запропоновано кримінальним законодавством і розвинуто, зокрема, представниками науки адміністративного права. За основу класифікації взято момент володіння владними повноваженнями, обов'язковими якщо не для всіх службовців, то для окремих їх категорій. Службове призначення цієї типології полягає в тому, щоб відігравати роль відповідного індикатора при вирішенні питання про притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності (при кваліфікації діяння) за вчинення службового правопорушення.

Стосовно співробітників органів внутрішніх справ не існує єдиного законодавчого акту, який би дав вичерпне тлумачення терміну "співробітник органів внутрішніх справ".

Дуже важливим питанням залишається питання визначення служби в органах внутрішніх справ як державної служби в понятті Закону України "Про державну службу". Провідні сучасні вчені-адміністративісти Д.Н.Бахрах, Л.Коваль вважають службу в міліції та органах внутрішніх справ службою мілітаризованою, тобто такою, яка входить до державної служби, але має специфічні ознаки.

Поняття служби в органах внутрішніх справ підпадає під загальне поняття державної служби - як професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Але частина друга статті 9 Закону України "Про державну службу" передбачає, що регулювання правового становища в апараті внутрішніх справ здійснюється відповідно до цього закону, якщо інше не передбачено законами України.

З цього можна зробити висновок, що по змісту статті 9 Закону України "Про державну службу" служба в органах внутрішніх справ являє собою різновид державної служби, але служби, яка врегульована окремими законами. Працівник міліції в повному обсязі може ви-

користувати права, які надані міліції в статті 11 цього закону, а також застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Законом України "Про міліцію" та Положенням про проходження служби не передбачено ніяких обмежень щодо використання всіх прав працівниками органів внутрішніх справ в залежності від строку їх служби. Але "Настановлення по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України", яке затверджене наказом МВС України від 16 березня 1992 р. N 147, передбачає, що працівники, вперше прийняті на службу в органи внутрішніх справ на посади рядового, молодшого і середнього начальницького складу, до самостійного виконання службових обов'язків проходять спеціальний курс навчання - початкову підготовку.

Під час проходження початкової підготовки категорично забороняється: видавати працівникам табельну зброю; залучати їх до проведення оперативно-службових заходів, виконання яких пов'язано з ризиком для життя і здоров'я або може привести із-за невідповідності до неправомірних дій з їх боку.

Можна зробити висновок, що в частині організації початкової підготовки вказане Настановлення має суттєві суперечності з діючим Законом України "Про міліцію".

Настановлення по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України цілком вірно обмежує працівників органів внутрішніх справ щодо користування зброєю та участі в проведенні оперативно-службових заходів, виконання яких пов'язано з ризиком для життя і здоров'я, або може призвести із-за невідповідності до неправомірних дій з їх боку. Більш доцільним було б застосувати іншу схему згромадження на службу в органи внутрішніх справ.

Після прийняття позитивного рішення щодо можливості прийому особи на службу в органи внутрішніх справ, ця особа на службу не приймається, але стає резервістом органів внутрішніх справ. В ранзі "резервіста" вона проходить початкову підготовку згідно діючого Настановлення, але без присвоєння спеціального звання. Після проходження початкової підготовки та успішного складання іспитів, кожний резервіст отримує свідоцтво про проходження початкової підготовки. При наявності цього свідоцтва резервіст може бути прийнятий на службу в органи внутрішніх справ.

Така практика дала б змогу зменшити кількість звільнень на

першому році служби, а вивчення резервистів проводити в реальних умовах, які максимально наближаються до реальної служби.

Крім цього введення інституту резервистів органів внутрішніх справ повністю ліквідує всі суперечності між Законом України "Про міліцію" та Настановленням по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України.

Для спрощення механізму звільнення особи, відносно якої прийнято рішення щодо прийняття на службу до органів внутрішніх справ було б доцільним внести зміни в статтю 36 Кодексу Законів про працю України, якою передбачені підстави припинення трудового договору. Пункт третій вказаної статті необхідно викласти у такій редакції:

"3) призов або вступ працівника на зйськову службу, прийняття на службу в органи внутрішніх справ."

Така редакція статті 36, по-перше, спростить механізм звільнення з останнього місця роботи, а по-друге, така редакція буде вказувати на авторитет служби в органах внутрішніх справ для держави.

У другій главі - "Порівняльний аналіз кадрового забезпечення та особливостей проходження служби в міліції України та поліції США і ФРН" розглядаються питання особливості комплектування кадрів та проходження служби в міліції (поліції) України, США, ФРН, визначення потреб в кадрах та оптимізація їх розподілу в Україні та поліції США та ФРН, проблеми резерву в комплектуванні посад службовців в органах внутрішніх справ, застосування контракту в комплектуванні органів внутрішніх справ, проведення атестування, як інструменту оцінки діяльності співробітників міліції та поліції, проблеми застосування конкурсу при заміщенні посад начальницького складу органів внутрішніх справ, розробка методики педагогічного контролю.

Органи внутрішніх справ згідно з Законом України "Про міліцію" та Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, яке затверджене Указом Президента України 7 жовтня 1992 р. забезпечують такі основні функції (напрямки діяльності): адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу, охоронну /на договірних засадах/. Адміністративна діяльність, яка є одним з основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ, здійснюється на основі норм адміністративного права.

Адміністративна діяльність має різноплановий характер: 1/ організаційна діяльність; 2/ зовнішньо-системна діяльність. Перший напрямок адміністративної діяльності прийнято називати внутрішньосистемним або організаційним. Це діяльність спрямована на урядкування управлінських відносин, які виникають, з питань організації самої системи та структури органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування. В роботі проаналізовано саме внутрішньосистемний напрямок діяльності органів внутрішніх справ.

Однією з загальних проблем функціонування органів внутрішніх справ, як специфічних представників виконавчої влади, є проблема структурної організації підрозділів органів внутрішніх справ різного рівня.

Зараз потребують розв'язання такі недостатньо розроблені в науковому і практичному плані проблеми, як :

- визначення потреб органів внутрішніх справ в кадрах;
- кадрове забезпечення органів внутрішніх справ;
- опрацювання і впровадження засобів оптимального розподілу і перерозподілу кадрових ресурсів з урахуванням їх дефіциту;
- вдосконалення засобів оцінки кадрів і, рішення на цій основі завдань підготовки і розстановки кадрів;
- формування обґрунтованих стратегій розвитку кадрового потенціалу органів внутрішніх справ з урахуванням кінцевих цілей;
- утворення цілої системи підготовки, перепідготовки і розстановки робітників у відповідності з вимогами їх раціонального і ефективного використання.

На сьогоднішній день не існує теоретичних розробок стосовно розрахунків необхідної кількості тієї чи іншої категорії службовців органів внутрішніх справ, співвідношення між різними прошарками спеціалістів. Тому бажано звернутися до зарубіжного досвіду розвинутих країн світу, робота поліцейських підрозділів яких приваблює нас своєю ефективністю.

Базуючись на оригінальній літературі, зроблено аналіз діяльності поліції США на прикладі поліції м.Філадельфія, штат Пенсильванія.

Філадельфія займає п'яте місце серед 10 найбільших міст США, а її поліцейське управління посідає четверте місце за своїм розміром серед всіх поліцейських управлінь США. Але Філадельфійське управління поліції має найбільшу щільність співробітників поліції на

кожного мешканця міста - 1 до 232.

Але не слід вважати, що така висока щільність поліції існує для всіх Сполучених Штатів Америки. Цей показник коливається у значній мірі. Так, наприклад, у місті Скотсдейл, штат Каліфорнія на одного співробітника поліції припадає 647 мешканців, у штаті Мінесота цей показник відпов'дно 1 до 714. Середній показник по всіх Сполучених Штатах Америки дорівнює співвідношенню - один співробітник поліції на 476 осіб. Слід також зауважити, що у США нараховується 17600 поліцейських відділень. З цієї загальної кількості 17000 (96%) мають кількість особового складу менш ніж 100 чоловік у підрозділі.

Проаналізовано розподіл загальної чисельності атестованого складу та організаційну структуру поліцейського управління Філадельфії.

Ще одною важливою проблемою є використання цивільних службовців на службі в міліції та поліції. Ми дійшли до висновків, що оцивілювання персоналу може покращити діяльність міліції та поліції, у трьох напрямках. По-перше це фінансовий бік проблеми, а, по-друге, - "оцивілювання" підвищує статус та положення атестованого співробітника міліції та поліції. Це дозволяє атестованому складу зосередитися на виконанні саме тієї роботи, для якої їх спеціально готували. І, по-третє, "оцивілювання" дає змогу зменшити кількість випадків неправильної поведінки з боку атестованих співробітників. Підрозділи, персонал яких складається виключно з атестованих співробітників, має тенденцію до самоізоляції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 1994 р. N 712 затверджена загальна штатна чисельність органів внутрішніх справ, що утримуються за рахунок державного бюджету, в кількості 257261 одиниць, в тому числі: міліції - 168 745 одиниць.

Входячи з того, що загальна кількість наявного населення в Україні у 1995 році становила 52 млн. чоловік, легко підрахувати, що один співробітник органів внутрішніх справ (з числа тих, що утримуються за рахунок державного бюджету та без врахування служби пожежної безпеки) припадає на 177 мешканців нашої країни, а один співробітник міліції припадає на 243 особи.

В роботі визначені загальні положення структурного розподілу штатної чисельності органів внутрішніх справ України.

Абсолютний приріст штатної чисельності за період з 1988 р. до 1992 р. становив 40,2 тисячі одиниць, або кількість збільшилась на

19, %. В той же час загальна штатна чисельність основних міліцейських підрозділів, на які припадає основний тягар боротьби зі злочинністю, збільшилась на 16,4 тисячі одиниць. Якщо у 1988 році частка співробітників міліції, які працюють у карному розшуку, слідстві, службі по боротьбі з економічними злочинами, дільничними інспекторами міліції, у патрульно-постовій службі складала 22,7% загальної штатної чисельності особового складу МВС України, то у 1992 році ця частка складала 26,2 % загальної штатної чисельності. Як можна побачити, при збільшенні загальної штатної чисельності кадрів органів внутрішніх справ за період з 1988 р. до 1992 р. на 19,3 % збільшення зазначених провідних служб за той же період часу склало лише 3,5 %. При такому структурному розподілі української міліції досить важко досягти рівня розвинутих країн, в яких система розподілу особового складу принципово інша.

З всього вищезазначеного можна зробити висновок, що ніяким збільшенням загальної штатної чисельності особового складу в органах внутрішніх справ України не буде вирішена проблема збільшення кількості особового складу провідних служб органів внутрішніх справ, на які припадає основний тягар боротьби зі злочинністю, якщо не буде змінений принциповий підхід до її розв'язання. Для того, щоб досягти світового рівня співвідношення між кількістю співробітників міліції, які працюють безпосередньо на вулицях міст, ведуть боротьбу зі злочинністю, проводять розслідування, охороняють громадський порядок, та загальною кількістю населення України, необхідно принципово змінити стратегію роботи з кадрами, а саме:

вивільнити органи внутрішніх справ від функцій, які не відносяться до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю;

перевіряти штатні розклади підрозділів та органів внутрішніх справ з метою максимального "оцивілювання" посад, які не потребують спеціальної підготовки, але на сьогоднішній день заміщаються атестованими співробітниками:

провести структурний перерозподіл штатної чисельності на користь підрозділів карного розшуку, слідств, дільничних інспекторів міліції, служби по боротьбі з економічними злочинами, патрульно-постової служби.

Аналіз діючого законодавства та відомчих норм МВС України дозволяє зробити висновок про необхідність внесення певних змін щодо застосування контракту в органах внутрішніх справ.

Закон України "Про міліцію" передбачає, що "на службу до мі-

ліції приймаються на контрактній основі громадяни, які здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання" (ст.17). Стаття 17 Закону України "Про міліцію" визначає, що контрактна форма прийому на службу повинна застосовуватись до всіх співробітників міліції, які мають бути прийнятими на службу після 26 січня 1993 року (саме після прийняття доповнення до Закону про застосування контрактної форми). Але формулювання Закону не вимагає заключення контракту з тими співробітниками міліції, які були прийняті на службу до 26 січня 1993 року. Тобто побудова статті 17 "до міліції приймаються на контрактній основі ..." дає законні підстави для заключення контракту тільки з тими, хто приймається на службу до міліції, але не дає законних підстав вимагати заключення контракту з тими співробітниками міліції, які були прийняті на службу на час прийняття Закону України "Про міліцію" та доповнень до нього в частині застосування контрактної форми.

В статтю 17 Закону України "Про міліцію" необхідно внести таке доповнення. Частину першу цієї статті необхідно доповнити реченням: "З особами рядового і начальницького складу, раніше прийнятими на службу, також укладається контракт."

Проблема оцінки кваліфікації працівників полягає в тому, щоб наперед з'ясувати, якими якостями та здібностями мають бути наділені працівники, котрі обіймуть посади, що у своїй сукупності утворюватимуть державну службу чи службу в органах внутрішніх справ.

Важливе місце в роботі займає дослідження проблеми атестування, як інструменту оцінки діяльності співробітників міліції (поліції) в Україні, США та Німеччині. Проаналізовано теоретичні основи проведення атестування особового складу, визначення обсягу самої роботи, яка підлягає оцінці. В той же час аналіз використання системи атестування особового складу, коли оцінка працівника залежить від як об'єктивних показників роботи, так й від суб'єктивної оцінки керівника, дає можливість визначити основні негативні аспекти її використання. Проаналізовано типові помилки при проведенні атестування. Значний обсяг дисертаційного дослідження присвячений аналізу та розробці практичних рекомендацій щодо проведення атестування особового складу з урахуванням різного обсягу службових повноважень. запропоновано конкретні рішення щодо складання атестаційних бланків, які можуть бути використані в органах внутрішніх

справ України. Введення чіткої, зрозумілої системи атестування, це потреба часу. Застосування єдиних критеріїв оцінки та відносно однакової шкали визначення цієї оцінки дасть змогу більш об'єктивно враховувати результати роботи співробітників органів внутрішніх справ. При застосуванні подібної схеми атестування особового складу стане можливим розробка системи індивідуальних коефіцієнтів рейтингу для кожного працівника, що в свою чергу дає змогу проведення реального конкурсу при заміщенні посад в органах внутрішніх справ.

Порядок і умови проведення конкурсу на заміщення вищої посади повинні визначатися Міністром внутрішніх справ України, але спеціального нормативного акту щодо проведення конкурсу в органах внутрішніх справ не існує. Проведення конкурсу, як підстава для просування по службі, є складною проблемою. Повинні бути врегульовані правові підстави для проведення конкурсу, чітко визначений перелік посад в органах внутрішніх справ, на які може оголошуватися конкурс. Повинні бути визначені правові наслідки для осіб, які пройшли і не пройшли по конкурсу. З Положення про проходження служби повинна бути виключена фраза про те, що висунення проводиться, як правило, за конкурсом. У даному випадку винятків не повинно бути.

В роботі зроблені пропозиції щодо застосування індивідуального коефіцієнту рейтингу співробітника на основі застосування формалізованих засобів оцінки результатів його службової діяльності. Запропонована нова форма облікової картки для автоматизованого обліку співробітників ОВС, яка дасть змогу одержувати 2,5 тисячі різноманітних варіантів звітності.

Аналіз діючого законодавства дає підстави зробити висновок, що стаття 9 Закону України "Про міліцію" суперечить нормам цього Закону, які містяться в статтях 16 та 22, не відповідає існуючій практиці проходження служби особами рядового та начальницького складу навчальних закладів МВС України, дискримінує правове становище курсантів, слухачів, ад'юнктів, атестованих працівників, в тому числі й викладацького складу навчальних закладів МВС України. Стаття 9 Закону України "Про міліцію" в частині визначення курсантів, слухачів, ад'юнктів і інших атестованих працівників, в тому числі й викладацького складу "іншими працівниками органів внутрішніх справ" підлягає скасуванню. Правове становище курсантів, слухачів, ад'юнктів, атестованих працівників, в тому числі й викладацьким складом навчальних закладів МВС України має визначатися на

загальних підставах згідно діючого законодавства.

В роботі запропоновано новий шлях щодо вирішення проблеми вдосконалення процесу підготовки кадрів в навчальних закладах та методики визначення комплексної оцінки ефективності навчального процесу. Розроблені конкретні показники щодо проведення розрахунків рейтингів та сама методика проведення подібних розрахунків.

Застосування подібної системи не означає відміни традиційних систем оцінки роботи слухача, а існуватиме паралельно і лише розширить можливості керівництва навчального закладу контролювати ситуацію та вчасно реагувати на всі негативні чинники. Така система буде на користь зміцнення дисципліни, а також внесе елемент здорової конкуренції у навчальний процес. Цей спосіб не вимагає ніяких додаткових коштів, а лише чітку організацію роботи навчального відділу. Якщо система доведе свою користь, то впровадження її у масштабах всіх навчальних закладів МВС стане справою лише забезпечення відповідною комп'ютерною технікою цих закладів.

У висновках викладаються основні положення дисертації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ.

Основні положення дисертації викладені у таких публікаціях автора:

1. Проблеми виконання положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ // Наукові розробки академії - вдосконаленню практичної діяльності та підготовки кадрів органів внутрішніх справ (За результатами науково-дослідних робіт у 1993 р.). - К.: Вид. УАВС, 1994. - С.148-150.

2. Проблеми застосування контракту при зам'щенні посад державних службовців // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. - К., 1995. - С.165-166.

3. Особливості проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ: Навчальний посібник. - К., 1994. - 40 с. (у співавторстві).

4. Охорона громадського порядку на дільниці: Навчальний посібник. - К., 1995. - 74 с. (у співавторстві)

Y. Izchenko "Peculiarity of Service in Internal Affairs Agencies and Public Service"

Master Arts Thesis (qualification 12.00.02 - constitutional law and management; administrative law; financial law.)

Ukrainian Academy of Internal Affairs. - Kiev, 1995  
Manuscript.

The thesis contains a combination of theoretical and practical questions connected with administrative and legal regulatory activities of service in internal affairs agencies.

The thesis investigates: militia resource allocation; use of staff; legal and technical aspects of recruitment, selection, promotion; managing organizational change; performance appraisal.

The results of researches were used at working out of the manual "Peculiarity of Service in Internal Affairs Agencies" which was published for the MIA institutes, were published at international and Ukrainian conferences.

Ищенко Ю.В. Государственная служба и особенности ее прохождения в органах внутренних дел

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - государственное право и управление; административное право; финансовое право.

Украинская академия внутренних дел. - Киев, 1995.  
Рукопись.

Диссертация содержит комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с административно-правовым регулированием прохождения службы в органах внутренних дел. В работе исследуются проблемы совершенствования прохождения службы в органах внутренних дел; определение потребности кадров и оптимизации их расстановки; проблемы создания резерва нового приема; использование контракта и конкурса при прохождении службы; совершенствование методики оценки деятельности личного состава; совершенствование правового регулирования прохождения службы в учебных заведениях МВД.

Результаты исследования использовались при подготовке учебного пособия "Особенности прохождения службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел" для слушателей вузов МВД, докладывались на международной конференции.

Подписано в печать 21.07.95. Усл. печ. л. Уч. изд. л.  
Формат 60/84 бумага тип. N Тираж 100 экз. Заказ N 1100  
Отпечатано в типографии *Ир НВСС*

185733

AB 33.446

**AB 33.446**