

УДК 331.102.324-057.36

О.Б. АКСЮТІН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ОВС

Ключові слова: правові основи, професійна підготовка, персонал ОВС

Питання професійної підготовки персоналу ОВС були предметом досліджень М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, В.С. Венедіктова, М.І. Іншина, Я.Ю. Кондратьєва, П.Б. Коптева, Ю.Ф. Кравченка, Н.П. Матюхіної, О.Ю. Синявської, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна, І.М. Шопіної та інших науковців. Проте комплексне дослідження цієї проблематики сьогодні відсутнє, що, у свою чергу, визначає актуальність наукового пошуку. Метою цієї статті є удосконалення правових основ професійної підготовки персоналу ОВС, її наукова новизна визначається аналізом категорійного апарату, класифікацією правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС та шляхами її удосконалення.

Для будь-якої суспільно-корисної діяльності, яка регулюється правом, важливими та визначальними є її правові основи, під якими ми розуміємо систему правових актів, що її регулюють. Необхідно зазначити, що саме таке тлумачення сутності категорії “правові основи” дається у Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій *правова основа* (виділено нами – О.Б.) адміністративної реформи визначається як сукупність правових актів, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи [1].

Якщо звернутися до теорії права у цілому та галузевих правничих наук зокрема, то можна зробити висновок, що поряд із категорією “правові основи” використовуються й такі, як, “правові засади”, “нормативне регулювання”, “індивідуальне регулювання”,

“правове регулювання”, “правовий вплив” та інші [2-6]. Розглянемо їх більш детально. Щодо першого терміну, який, до речі, не отримав одноманітного тлумачення у науковій літературі, то, на нашу думку, він є синонімом подібного до нього за змістом терміну “правові основи”, і також означає сукупність правових актів, які регулюють певний вид правовідносин. Більш змістовним та таким, що охоплює собою чотири перші терміни (правові основи, правові засади, нормативне регулювання, індивідуальне регулювання), є категорія “правове регулювання”, під яким, як правило, розуміють “здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток” [2, с.489]. У теорії права визначаються: ознаки правового регулювання, сфера, основні напрямки і межі правового регулювання, види, способи і типи правового регулювання, механізм правового регулювання, метод, об’єкт і предмет правового регулювання.

Як було зазначено вище, правове регулювання охоплює собою і такі категорії, як нормативне регулювання та індивідуальне регулювання, основна різниця між якими полягає у межах (обсязі) суспільних відносин, що врегульовані нормативними чи індивідуальними правовими актами. У зв’язку з цим нормативне правове регулювання визначається як “впорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин”, відповідно, індивідуальне правове регулювання - як “впорядкування поведінки людей за допомогою актів застосування норм права, тобто індивідуальних рішень, розрахованих на одну конкретну життєву ситуацію, одну особу” [2, с.496].

Найбільш змістовним та таким, що об’єднує у собі усі вище приведені категорії, є термін “правовий вплив”, особливість якого полягає у тому, що на відміну від правового регулювання, яке є одним із його засо-

бів (форм), він може здійснюватись і за допомогою не правових засобів (ідеологічних, психологічних, інформаційних, економічних та інших).

Беручи до уваги, що основою будь-якого з вище приведених термінів є система правових актів (нормативних та індивідуальних), вони і будуть взяті нами за основу для аналізу правових аспектів професійної підготовки персоналу ОВС. Що стосується самого терміну “правовий акт”, то під ним, як правило, розуміють “акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб’єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов’язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення” [2, с.311].

В теорії права визначаються ознаки правових актів та аналізуються їх конкретні види. Так, О.Ф. Скакун для класифікації правових актів обирає такі критерії, як:

- 1) форма їх вираження, відповідно до якої поділяє їх на: письмові; усні (заяви, розпорядження, накази, вказівки); конклюдентні;
- 2) юридична субординація, відповідно до якої правові акти поділяються на: нормативні, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов’язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права і обов’язки лише у тих конкретних суб’єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти тлумачення норм права), що мають допоміжний характер і, як правило, “обслуговують” нормативні акти [2, с.312].

Для нашого дослідження найбільш цінним буде аналіз таких правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС, як: нормативно-правові та індивідуально-правові акти; письмові та усні правові акти, які також можуть бути нормативними та індивідуальними. Що стосується конклюдентних та інтерпретаційних актів (актів тлума-

чення норм права), то вони з питань професійної підготовки персоналу ОВС відсутні, а тому досліджуватись нами не будуть.

Перед безпосереднім аналізом правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС доцільним вбачаємо їх класифікацію за такими критеріями:

- за юридичною силою: законодавчі; підзаконні;
- за сферою дії: загальнодержавні; відомчі; локальні;
- за кількістю суб’єктів права (правовідносин), яким вони адресовані: нормативні; індивідуальні; змішані;
- за формою вираження: письмові; усні;
- за об’ємом правового регулювання: що опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС; що безпосередньо регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС.

Коротко охарактеризуємо кожен із вище приведених видів правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС. Так, за таким критерієм, як юридична сила, правові акти у сфері професійної підготовки можуть бути законодавчими та підзаконними. На відміну від деяких підручників з теорії права ми спеціально використали термін “законодавчі акти”, а не “закон”, який, на нашу думку, є лише одним із видів законодавчих актів.

Серед законодавчих актів як правових основ професійної підготовки персоналу ОВС, в першу чергу, необхідно назвати Конституцію України, яка є Основним Законом України і закріплює у зв’язку з цим основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму національно-територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов’язки людини і громадянина, створює політико-правові умови формування структур громадянського суспільства, встановлює принципи законності та правопорядку [7]. За таким критерієм, як об’єм правового регу-

лювання, Конституція, відповідно до предмету нашого дослідження, відноситься до правових актів, які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС, оскільки у ній містяться загальні норми з вказаних питань. Так, у ст.23 Конституції України зазначено, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості; у ст.24 - те, що рівність прав жінки і чоловіка забезпечується... наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у здобутті освіти і професійній підготовці; у ст.43 - держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб; у ст.53 - держава забезпечує доступність і безоплатність... вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах [7].

До законодавчих актів у досліджуваній сфері відноситься велика кількість законів, зокрема: "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про міліцію", "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України", "Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України" та інші. Усі вище приведені закони, так само як і Конституція, відносяться до правових актів, які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС, оскільки у них містяться загальні норми з вказаних питань. Так, наприклад, Закон України "Про вищу освіту" спрямований на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України. Він встановлює загальні правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях; у ньому визначається загальне поняття професійної підготовки, сформульовано основні

вимоги до організації навчально-виховного процесу тощо [8].

У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України зазначається, що службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається шляхом набуття високого рівня професіоналізму (ст.1), який можливий при належному функціонуванні системи професійної підготовки. А у ст.7 цього ж правового акту - постійне підвищення свого професійного рівня передбачено як один із обов'язків осіб рядового та начальницького складу ОВС [9].

У Законі України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ" навчальні заклади та науково-дослідні установи віднесено до загальної структури Міністерства внутрішніх справ України [10]. На нашу думку, назва цього Закону потребує доопрацювання, оскільки у ньому фактично йдеться не про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади, а про загальну структуру і чисельність органів внутрішніх справ - найвищим органом управління яких є МВС. Звідси пропонуємо у назві та тексті цього Закону слова "Міністерства внутрішніх справ" замінити на "органи внутрішніх справ".

Іншим видом законодавчих актів з досліджуваних питань є кодекси України, одні з яких визначають загальні основи професійної підготовки - це, зокрема, стосується Кодексу законів про працю України [11], інші регулюють специфічні суспільні правовідносини, зокрема визначають поняття злочину та правопорушення, їх конкретні види, порядок процесуальних дій щодо застосування заходів примусу тощо (Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо), вивчення яких передбачається тематикою занять у системі службової, зокрема, функціональної підготовки персоналу ОВС.

До законодавчих актів у досліджуваній сфері необхідно віднести міжнародні правові

акти, ратифіковані у встановленому порядку. Так, у ст.9 Конституції України зазначено, що “чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України” [7]. Таким актом, наприклад, є Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів (№ 142), та Рекомендація щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів (№ 150).

Окремим видом законодавчих правових актів з досліджуваних питань є Постанови Верховної Ради України (крім внутрішньо-організаційних). До таких з питань професійної підготовки необхідно віднести: Про Рекомендації парламентських слухань “Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні”, “Про встановлення іменних стипендій Верховної Ради України студентам вищих закладів освіти”, “Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні” та інші. Звичайно, вони як і інші з приведених вище законодавчих актів відносяться до правових актів, які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС, оскільки у них містяться загальні норми з вказаних питань, відповідно до яких, і, ні в якому разі не суперечачи їм, повинна будуватись відомча система професійної підготовки персоналу ОВС.

Найбільшу групу правових актів з досліджуваних питань складають саме *підзаконні*, які визначаються у науковій літературі як такі, що “видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм” [2, с.334].

Особливість підзаконних правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС полягає у тому, що вони можуть бути, як: загальнодержавними, відомчими чи локальними; нормативними чи індивідуальними; письмовими чи усними; тими, які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС чи безпосередньо

регулюють вказані питання.

Так, до загальнодержавних підзаконних правових актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС необхідно віднести: 1) укази та розпорядження Президента України, зокрема: Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України; Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби, Про Комплексну програму підготовки державних службовців, Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу, Про Національну доктрину розвитку освіти, Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні та інші; 2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів, зокрема: Про ліцензування освітніх послуг, Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту), Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил, Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти, Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005-2007 роки, Про затвердження Концепції оптимізації підготовки кадрів та організації надання освітніх послуг у навчальних закладах Міністерства оборони, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями і правоохоронними органами, Про Концепцію професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення, Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій та інші.

Усі вище приведені підзаконні правові акти у сфері професійної підготовки є: по-перше, загальнодержавними, оскільки при-

ймаються вищими органами влади, стосуються загальних державних питань у цій сфері та є обов'язковими для виконання на території України усіма суб'єктами, яким вони адресовані; по-друге, нормативними, оскільки адресовані значній (великій) кількості суб'єктів; по-третє, письмовими, оскільки оформлені у формі письмового документи відповідно до встановленої процедури їх підготовки, прийняття та оприлюднення; по-четверте, такими, які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС.

Іншу групу підзаконних правових актів складають *відомчі*, які визначаються як підзаконні нормативні акти (указ, інструкція, нормативний наказ та ін.), видаються в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [2, с.337].

Необхідно зазначити, що відомчі правові акти з досліджуваних питань ми розуміємо у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні – це правові акти, які видаються будь-яким відомством, наприклад, Міністерством освіти та науки, і які можуть мати як внутрішнє, так і зовнішнє спрямування; у вузькому – лише правові акти МВС як центрального органу виконавчої влади, і які також можуть мати як внутрішнє, так і зовнішнє спрямування. Однак, нас цікавлять лише відомчі правові акти МВС з питань професійної підготовки, які у переважній більшості випадків мають внутрішнє спрямування. Хоча є й деякі винятки, наприклад, такі відомчі правові акти, як Порядок підготовки фахівців у вищому навчальному закладі МВС України за державним замовленням із числа осіб цивільної молоді, рядового і молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України та їх працевлаштування, Правила відбору та прийому до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, Правила прийняття до

магістратур вищих навчальних закладів МВС України мають як зовнішнє так і внутрішнє спрямування, оскільки визначають повноваження (права, обов'язки), вимоги, відповідальність як зовнішніх (наприклад, абітурієнт), так і внутрішніх суб'єктів (навчальний заклад системи МВС).

Проаналізуємо відомчі нормативні акти МВС з досліджуваних питань відповідно до обраних нами критеріїв їх класифікації. Так, за юридичною силою такі правові акти є підзаконними, оскільки видаються в межах компетенції МВС, містять вторинні (похідні) норми, що розкривають, конкретизують або деталізують норми правових актів вищої юридичної сили. Залежно від кількості суб'єктів права (правовідносин), яким вони адресовані, вони можуть бути:

1) нормативними, тобто такими, які стосуються великої кількості суб'єктів. Це такі нормативні акти, як: Настанова з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, Положення про організацію післядипломної освіти працівників органів внутрішніх справ України, Положення про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України, Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України, Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України, Положення про Вищі академічні курси вищих навчальних закладів МВС України та інші;

2) індивідуальними, тобто такими, які стосуються конкретних осіб (наказ чи розпорядження про направлення певної особи та практику, стажування, перепідготовку тощо).

Необхідно зазначити й те, що відомчі правові акти з досліджуваних питань можуть бути і змішані, тобто такими, які водночас спрямовані загальному загалу працівників ОВС та стосуються конкретних осіб. Як приклад таких правових актів необхідно привести Наказ МВС України від 13.02.2006 р. № 133 “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльно-

сті органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” [12] та Комплексну програму вдосконалення бойової та психологічної підготовки особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України [13] в яких одні заходи, які необхідно виконати адресуються усім без винятку органам, підрозділам, службам ОВС, інші конкретним особам (зазначаються їх прізвища, посади та спеціальні звання).

За формою вираження відомчі правові акти з питань професійної підготовки можуть бути як письмовими, так і усними. Письмові оформлюються у вигляді письмового документа, усні доводяться до особового складу у формі усних наказів, розпоряджень. Відповідно до ст.4 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, наказ є формою реалізації службових повноважень особи начальницького складу, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа, якій належить його виконати. Накази можуть даватись як в усній, так і в письмовій формі [9].

За об'ємом правового регулювання відомчі правові акти з питань професійної підготовки можуть бути такими:

1) які опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС. До них ми відносимо Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України, “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” та інші;

2) які безпосередньо регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС, серед яких Настанова з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, Положення про організацію післядипломної освіти працівників органів внутрішніх справ України, Положення про організацію початкової підготовки працівників органів внут-

рішніх справ України, Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України та інші.

Що стосується локальних правових актів, під якими розуміються ті, що “діють лише в межах даного підприємства, установи, організації, комерційної організації” [2, с.344], то вони є підзаконними, можуть бути як нормативними (наприклад, Наказ Харківського національного університету внутрішніх справ № 1244 від 31.08.2006 р. “Про організацію службової підготовки атестованого складу на 2006/ 2007 рік” [14]), так і індивідуальними, письмовими та усними, такими, що опосередковано регулюють питання професійної підготовки персоналу ОВС чи регулюють такі питання безпосередньо.

Завершуючи розгляд правових основ професійної підготовки персоналу ОВС хочемо наголосити на таких принципових, на нашу думку, аспектах: по-перше, під час правозастосовчої практики у цілому та з досліджуваних нами у цій статті питань, зокрема, необхідно чітко розуміти сутність таких категорій, як “правові основи”, “правові засади”, “нормативне регулювання”, “індивідуальне регулювання”, “правове регулювання”, “правовий вплив”, які досить часто використовуються в правових актах та в науковій літературі, однак тлумачаться по-різному, наслідком чого є юридична казуїстика; по-друге, приводом та підставою прийняття підзаконних правових актів (загальнодержавних, відомчих чи локальних) має бути лише необхідність у конкретизації чи деталізації акту вищої юридичної сили, і в ніякому разі такі правові акти не повинні обмежувати (зменшувати) обсяг прав та свобод, які надаються актами вищої юридичної сили; по-третє, беручи до уваги велику кількість відомчих правових актів з питань професійної підготовки, необхідно провести їх наукову експертизу та у подальшому систематизацію, результатом якої повинно бути видання оновленої Настави з професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу ОВС, до якої увійшли б усі її види.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. // Урядовий кур’єр. –25.07.1998.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. -Харків: Консум, 2001. -656 с.
3. Алексеев С.С. Теория права. –М.: Изд-во БЕК, 1994. –224 с.
4. Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. -М.: Юристъ, 2001. –520 с.
5. Адміністративне право України: Підручник /Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. -К.: Юрінком Інтер, 2005. –544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т. -Т.1. Загальна частина /Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). -К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. -584 с.
7. Конституція України // ВВР України. – 1996. –№ 30. –Ст.141.
8. Закон України “Про вищу освіту” від 17.01.2002 р. // ВВР України. –2002. -№ 20. - Ст.134.
9. Закон України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” від 22.02.2006 р.
10. Закон України “Про загальну структуру і чисельність міністерства внутрішніх справ України” // ВВР України. –2002. -№ 16. –Ст.115.
11. Кодекс законів про працю України // ВВР УРСР. –1971. –Додаток до № 50. – Ст.375.
12. Наказ МВС України “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” від 13.02.2006 р., № 133.
13. Наказ МВС України “Про затвердження Комплексної програми вдосконалення бойової та психологічної підготовки особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України” від 26.05.2005 р., № 385.
14. Наказ Харківського національного університету внутрішніх справ “Про організацію службової підготовки атестованого складу на 2006/ 2007 рік” від 31.08.2006 р., № 1244.

Аксютін О.Б. Правові основи професійної підготовки персоналу ОВС // Форум права. - 2008. -№ 1. –С.11-17 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08aobppo.pdf>

Щодо удосконалення правових основ професійної підготовки персоналу ОВС виконаний аналіз категорійного апарату, класифікація правових актів та досліджені шляхи удосконалення професійної підготовки персоналу ОВС.

Аксютин О.Б. Правовые основы профессиональной подготовки персонала ОВД

В отношении усовершенствования правовых основ профессиональной подготовки персонала ОВД выполнен анализ категорийного аппарата, классификация правовых актов и исследованы пути усовершенствования профессиональной подготовки персонала ОВД.

Aksjutin O.B. Legal of a basis for vocational training of personnel in Law-enforcement body

Concerning improvement of legal bases of vocational training of personnel Law-enforcement body the analysis category the device is executed, classification of legal certificates and ways of improvement of vocational training of personnel Law-enforcement body are investigated.