

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Чапала Ольга Юріївна

УДК: 351.74 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В
ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2010

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Кравцова Тетяна Миколаївна,
Сумська філія Харківського
національного університету
внутрішніх справ, професор
кафедри юридичних дисциплін;

кандидат юридичних наук
Стародубцев Андрій Андрійович,
ГУМВС України в Харківській області,
начальник управління кадрового
забезпечення.

Захист відбудеться 26 жовтня о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 25 вересня 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р. С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку держави злочинність за ознаками спеціалізації та кваліфікації стає все більш професійною та організованою. Для того щоб протидіяти злочинності ефективно і відповідно до закону, необхідно підвищувати майстерність особового складу органів внутрішніх справ, комплектувати їх належно підготовленими кадрами, забезпечити нормативно-правове регулювання їхньої діяльності. Вирішення зазначених проблем неможливе без комплексного дослідження і узагальнення організаційно-правових засад проходження служби в органах внутрішніх справ України, адже підвищення рівня професійної підготовки персоналу ОВС є одним із важливих елементів успішної протидії злочинності та іншим правопорушенням.

Сьогодні виникла необхідність проведення в органах внутрішніх справ якісно нової кадрової політики. Однак справа ускладнюється тим, що реформування кадрової роботи доводиться здійснювати у несприятливих умовах: реалії сучасного життя призвели до різкого збільшення навантаження на особовий склад органів внутрішніх справ, плинності кадрів, падіння моралі і духовності окремих працівників, порушення ними законності.

Невирішені соціальні та правові проблеми персоналу органів внутрішніх справ, значні прогалини у законодавстві, що регулює правовий та соціальний захист працівників ОВС, стали причиною суттєвої втрати органами внутрішніх справ свого професійного ядра, розповсюдження явищ безвідповідальності і корумпованості серед працівників органів внутрішніх справ.

З'ясування окремих питань правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ, сутності та змісту проходження служби в органах внутрішніх справ України було предметом досліджень В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, В. П. Бакуменка, О. М. Бандурки, В. Л. Білоліпецького, С. П. Бочарової, С. А. Бублика, В. С. Венедіктова, І. П. Голосніченка, О. В. Землянської, М. І. Іншина, В. В. Ковальської, А. Т. Комзюка, Н. П. Матюхіної, В. С. Медведєва, А. В. Москаленка, В. М. Плішкіна, О. Ю. Синявської, С. С. Сливки, В. О. Соболева, О. В. Тімченка, С. І. Яковенка, Г. С. Яковлева та інших учених. Указані дослідники зробили значний внесок у науку адміністративного права, зокрема в частині правового регулювання правоохоронної діяльності держави. Проте зміни, яких зазнало суспільне життя країни, економічні кризові явища, що мали місце протягом останніх років, ускладнення криміногенної ситуації, наявність різних причин і умов, які негативно впливають на комплектування кадрів і організацію їх діяльності в системі ОВС, потреба в реформуванні діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, обумовлюють необхідність нового осмислення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ у сучасних умовах, що й визначає актуальність обраної теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до фундаментальних положень Концепції реформи адміністративного права та п.п. 1.4, 1.5, 7.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Основна мета дослідження полягає у формулюванні та виробленні сукупності теоретичних висновків та рекомендацій для визначення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України.

Для досягнення поставленої мети в дисертації ставляться наступні завдання:

- розкрити поняття проходження державної служби та його сутність, визначити основи правового регулювання державної служби в Україні;
- охарактеризувати службу в органах внутрішніх справ як різновид державної служби;
- з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ;
- розглянути зміст та призначення принципів і форм комплектування особового складу органів внутрішніх справ у сучасних умовах;
- вивчити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, розробити пропозиції щодо її вдосконалення;
- визначити адміністративно-правові засади атестації працівників ОВС та порядок присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань;
- охарактеризувати матеріально-технічне та фінансове забезпечення як неодмінну умову ефективної служби в органах внутрішніх справ;
- обґрунтувати необхідність та шляхи посилення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ;
- встановити особливості юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення вимог проходження служби;
- узагальнити сучасний досвід соціально-психологічного забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України;
- розробити висновки і пропозиції удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері проходження служби в органах внутрішніх справ України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність

методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2). Для дослідження адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ використовувались методи аналізу та синтезу (підрозділ 1.3). Методи класифікації, групування застосовувалися для виокремлення принципів та форм комплектування особового складу органів внутрішніх справ (підрозділ 2.1). Структурно-логічний та порівняльно-правовий методи використано для аналізу визначення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ (підрозділи 2.2 та 2.3). Системно-структурний метод був застосований для дослідження умов та соціально-правових гарантій проходження служби в органах внутрішніх справ (розділ 3). За допомогою статистичного методу і документального аналізу встановлено недоліки правового регулювання відносин при настанні юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення вимог проходження служби (підрозділ 3.1).

Теоретичною основою роботи стали наукові праці в галузі адміністративного права і процесу, адміністративної діяльності ОВС, психології, теорії управління, теорії держави і права тощо.

Нормативну базу роботи становлять Конституція України, чинне законодавство, що регламентує державну службу та службу в органах внутрішніх справ, нормативно-правові акти інших галузей права, які регулюють окремі сторони проходження служби в органах внутрішніх справ України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ, яке забезпечує більш глибоке осмислення та розуміння умов та специфіки служби в органах внутрішніх справ як різновиду державної служби та дозволяє автору сформулювати висновки, рекомендації та пропозиції з досліджуваної тематики, що відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

вперше:

- запропоновано ввести до складу елементів статусу працівника органів внутрішніх справ його професійну компетентність та морально-правові вимоги до його поведінки;
- запропоновано виділити серед елементів статусу державного службовця загальні та особливі права, обов’язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність;
- за результатами аналізу наукових праць виокремлено такий принцип організаційно-штатної роботи, як використання штатної політики в ролі інструмента для підвищення рівня виконання оперативно-службових завдань, раціональної розстановки наявної чисельності особового складу на основних напрямках діяльності органів внутрішніх справ і виключно за прямим призначенням;

удосконалено:

– поняття «фінансування органів внутрішніх справ», яке було більш конкретизовано та визначено як фінансове забезпечення органів внутрішніх справ, під яким розуміється система заходів, що організовуються і проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб ОВС у грошових коштах;

– шляхи вирішення проблем соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ України, підкреслено, що для цього коло питань, які охоплюють зазначене питання, необхідно розділити на дві окремі групи: 1) правовий захист працівників органів внутрішніх справ як представників влади; 2) захист прав та законних інтересів працівника при проходженні служби в органах внутрішніх справ;

дістало подальшого розвитку:

– обґрунтування необхідності розроблення Закону України «Про державну службу в органах внутрішніх справ», де автор запропонував відбити такі базові положення: поняття державної служби в органах внутрішніх справ і її межі; визначення завдань, принципів державної служби в органах внутрішніх справ; визначення державної посади в органах внутрішніх справ, її класифікації і реєстру, класифікаційних вимог до неї; визначення поняття посадової особи, керівника і представника влади органів внутрішніх справ; визначення загальних прав та обов'язків державних службовців органів внутрішніх справ; питання поширення випадків застосування судового захисту державних службовців у разі їх незгоди з висновками атестації, притягнення до дисциплінарної відповідальності, недотримання їх гарантій правового і соціального захисту тощо.

– визначення відмінностей між поняттями «дисципліна» та «дисциплінованість» працівника ОВС, де дисципліна трактується як зовнішнє додержання співробітником у процесі службової діяльності встановленого порядку, правил, вимог, а дисциплінованість – як внутрішня властивість співробітника, від якої залежать показники дисципліни в його поведінці;

– визначення сутності та ролі соціально-психологічного забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України. З'ясовано, що його сутність і роль полягає у цілісній узгодженій діяльності спеціальних підрозділів психологічного забезпечення, яка спрямована на підвищення ефективності оперативно-службової діяльності і боєздатності навчальних закладів, практичних органів і внутрішніх військ МВС України шляхом цілеспрямованого використання науково обґрунтованих форм, методів і засобів фахової психології.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у законотворчій діяльності для удосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють порядок проходження служби в ОВС України, та при розробленні нових нормативно-правових актів. Отримані за результатами проведеного дослідження результати враховані

Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності при внесенні змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та проекту Закону України «Про охоронну діяльність» (акт впровадження від 7 липня 2010 р. № 04-19/14-1283);

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність персоналу ОВС України. Окремі результати дослідження уже впроваджено в практичну діяльність Управління кадрового забезпечення ГУМВС України в Харківській області (акт впровадження від 16 червня 2010 р. № 154);

– у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення та вдосконалення питань щодо порядку проходження служби в ОВС України, а також у науково-дослідній роботі ад'юнктів, магістрів, курсантів та студентів;

– у навчальному процесі – основні положення дисертації можуть бути використані в ході викладання дисциплін «Адміністративна діяльність ОВС України», «Адміністративне право України», «Управління в органах внутрішніх справ» (акт впровадження в діяльність Київського міжнародного університету від 19 травня 2010 р. № 256).

Апробація результатів дослідження. Одержані узагальнення і висновки, які містяться в роботі, знайшли відбиття у виступі автора на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України» (Кіровоград, 5 – 6 листопада 2009 р.).

Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на спільному засіданні кафедри адміністративного права та процесу навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ, кафедри адміністративної діяльності ОВС навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ та кафедри адміністративного права навчально-наукового інституту права, економіки та соціології Харківського національного університету внутрішніх справ. Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались також на засіданнях кафедри адміністративного права та процесу Київського міжнародного університету.

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження автором опубліковано шість статей у наукових виданнях, які визнані ВАК України як фахові з юридичних наук, а також одна теза наукового повідомлення на науково-практичній конференції.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмета і логіки дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 187 сторінок,

включаючи список використаних джерел на 20-ти сторінках (218 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, вказано на її зв'язок із науковими планами та програмами, розкрито мету і завдання, визначено об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів і подано відомості про апробацію результатів дисертації, а також кількість публікацій та структуру роботи.

Розділ 1 «Адміністративно-правовий режим державної служби в Україні» містить три підрозділи й присвячено аналізу адміністративно-правового режиму державної служби в Україні, служби в органах внутрішніх справ України, а також визначенню адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ України.

У **підрозділі 1.1 «Поняття та сутність державної служби»** підкреслено, що державна служба – це механізм досягнення цілей та вирішення завдань держави. Виконуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку.

У даному підрозділі зазначено, що державна служба має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати провідною силою суспільства. Подібний підхід здатний забезпечити існування тільки такого державного апарату і такого його персоналу, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, її структури, відносини та зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх в суспільне життя.

Служба в державних органах, державних і громадських організаціях є одним із видів соціальної діяльності людей. Служба державі нерозривно пов'язана зі самою державою, її роллю в житті суспільства. Це одна зі сторін діяльності держави щодо організації та правового регулювання особового складу державних органів, інших державних організацій.

У **підрозділі 1.2 «Служба в органах внутрішніх справ як різновид державної служби»** виділено наступні специфічні ознаки служби працівника органів внутрішніх справ:

- а) виконання особливих, охоронних завдань;

- б) право застосовувати державний примус;
- в) відповідність низці спеціальних вимог при вступі на службу;
- г) суворе дотримання ієрархії в службі;
- д) спеціальний правовий статус із широким переліком обмежень і компенсацій.

Крім цього, зазначено, що змістовним елементом служби в органах внутрішніх справ є як можливість, так і реальне застосування примусу. Зокрема, для виконання службових завдань, відповідно до Закону України «Про міліцію», працівникам міліції надається право в деяких випадках застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Зроблено висновок, що працівник ОВС проводить профілактичну роботу в суспільстві, викорінює соціальні пороки, надає правові послуги, допомагає кожному окремому громадянину у вирішенні складних життєвих питань.

У *підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий статус працівника органів внутрішніх справ»* проаналізовано поняття «правовий статус державного службовця», визначено особливості адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ.

У даному підрозділі підкреслено, що поняття правового статусу державного службовця походить від більш загальної категорії «правовий статус особистості», який є центральним елементом правового інституту державної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування державної служби і службовців (кадрового персоналу). Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дозволяють повною мірою реалізувати його потенціал.

На підставі визначення особливостей адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ зроблено висновок, що працівники органів внутрішніх справ являють собою особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Отже, працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу.

Окреслено специфічні ознаки адміністративно-правового статусу працівників ОВС, зокрема наголошено на тому, що: а) їхні права та обов'язки встановлюються переважно в межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державних службовців органів внутрішніх справ підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний підрозділ чи службу, і має офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, тому що інакше обов'язки неможливо буде виконати; г) здійснення службовцями органів внутрішніх справ своїх

прав та обов'язків гарантується законодавством; з) для них передбачені певні пільги, але разом із цим підвищена відповідальність за вчинення правопорушень.

Розділ 2 «Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ» містить три підрозділи, в яких визначено принципи комплектування персоналу органів внутрішніх справ, форми його підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, а також атестації працівників органів внутрішніх справ.

У *підрозділі 2.1 «Принципи та форми комплектування особового складу органів внутрішніх справ»* охарактеризовано принципи, за якими функціонує механізм комплектування органів внутрішніх справ персоналом, а також розкрито форми забезпечення зазначеного механізму.

Підкреслено, що правоохоронні органи на місцях заінтересовані в тому, щоб до них на службу приходили молоді спеціалісти, які мають необхідний рівень професійних знань, умінь та навичок. Освітній рівень випускників навчальних закладів МВС України залежить не тільки від ефективно побудованого навчального процесу, але і від якісного комплектування курсантами. Зауважено, що відбір найбільш придатних кандидатів на навчання покликаний забезпечити існуючу в системі МВС багатоступеневу професійну підготовку. У цілому рядовий і молодший начальницький склад органів внутрішніх справ комплектується громадянами чоловічої статі, які пройшли дійсну військову службу, іншими особами, які перебувають у запасі Збройних Сил України, за винятком офіцерів запасу. У певних випадках на службу в органи внутрішніх справ приймаються і жінки. Особливо доцільним є комплектування особами жіночої статі посад, пов'язаних з оформленням паспортів, різних документів та іншими внутрішніми роботами, що передбачають здійснення оглядів і обшуків правопорушників із числа осіб жіночої статі, а також при інших подібних обставинах.

Зроблено висновок, що основний принцип комплектування особового складу органів внутрішніх справ полягає в раціональному розподілі та використанні на службі призначених працівників, своєчасному висуненні найбільш здібних працівників на вищі посади, раціональному поєднанні досвідчених та молодих працівників на відповідних ділянках роботи.

У *підрозділі 2.2 «Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ»* розкрито поняття та систему професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ, причому особлива увага приділяється таким основним її елементам, як перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу ОВС.

Встановлено основні організаційні види навчання, які забезпечують його безперервність, зокрема:

- початкова підготовка;
- підвищення кваліфікації;
- перепідготовка;
- стажування;
- службова і бойова підготовка;
- самостійна підготовка;
- навчання в аспірантурі, ад'юнктурі та докторантурі.

У зазначеному підрозділі підкреслено, що під перепідготовкою необхідно розуміти один із видів навчання, який здійснюється з метою одержання особами рядового і начальницького складу ОВС нової спеціальності або у разі їх переміщення на іншу роботу, виконання якої потребує нових знань, умінь і навичок.

Для більш чіткого розуміння змісту поняття «перепідготовка» автор вказує, що при її організації слід усвідомлювати, що працівник уже засвоїв основу професійної діяльності в тій чи іншій трудовій сфері, і йому необхідно засвоїти тільки специфіку нової ланки певної діяльності.

Зроблено висновок, що перепідготовка кадрів внутрішніх справ є такою підсистемою системи службово-професійної підготовки, існування якої зумовлено необхідністю навчання тих працівників, які переміщуються на іншу службу чи посаду для виконання інших функціональних обов'язків.

Дисертантом вказано, що під підвищенням кваліфікації необхідно розуміти вид навчання, спрямований на послідовне оволодіння новими знаннями та вдосконалення професійної майстерності, підвищення морально-ділових якостей, вивчення нових досягнень науки і техніки, використання позитивного досвіду в роботі.

У **підрозділі 2.3 «Атестація працівників ОВС, присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань»** встановлено мету атестації персоналу ОВС, зокрема:

- а) удосконалення діяльності органів внутрішніх справ;
- б) підвищення ефективності роботи органів, підрозділів, служб та окремих працівників ОВС;
- в) поліпшення добору, розстановки та виховання кадрів;
- г) стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативної і творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу;
- д) вирішення питання про відповідність обійманий посаді та надання рекомендацій щодо подальшої служби.

Автор доходить висновку, що під атестацією працівників ОВС слід розуміти діяльність атестаційної комісії, яка з метою встановлення відповідності працівника обійманий посаді проводить оцінювання ділових, особистих і морально-психологічних якостей особового складу органів системи МВС, його освітнього і кваліфікаційного рівня, фізичної підготовки та результатів

службово-трудової діяльності. Зміст і сутність атестаційної діяльності розкривається у принципах атестації, до основних із яких слід віднести наступні: позапартійність, гласність, періодичність, об'єктивність і обґрунтованість оцінки і рекомендацій атестаційної комісії, обов'язковість вжиття за висновками атестації організаційно-правових заходів, відповідальність і стимулювання.

У цьому ж підрозділі визначено порядок та умови присвоєння, зниження і позбавлення спеціальних звань працівників органів внутрішніх справ.

Розділ 3 «Умови та соціально-правові гарантії проходження служби в органах внутрішніх справ» складається з чотирьох підрозділів і присвячено аналізу сфери матеріально-технічного та фінансового забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ, визначенню соціального захисту працівника органів внутрішніх справ, його відповідальності за порушення вимог проходження служби. Проаналізовано також соціально-психологічне забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ.

У підрозділі 3.1 «Матеріально-технічне та фінансове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ» наголошено на тому, що ефективність функціонування органів внутрішніх справ залежить від державної політики в правоохоронній сфері, в тому числі від обсягу фінансових ресурсів, які виділяються на забезпечення їх життєдіяльності. Формування, становлення та вдосконалення системи фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли кризові явища в економіці, суспільному житті й політиці безпосередньо впливають на стан боротьби зі злочинністю. Фінансове забезпечення будь-якого суб'єкта суспільства є однією з конкретних форм реалізації фінансових відносин.

Підкреслено, що фінансове забезпечення органів внутрішніх справ являє собою систему фінансових відносин, чітко визначену державними та відомчими (Міністерство внутрішніх справ України) нормативними правовими актами. У цьому значенні його доцільніше розглядати як категорію правову, що належить до галузі фінансового права. Органи внутрішніх справ України, як органи державної влади і управління та водночас бюджетні установи, є суб'єктами фінансового права.

Підсумовано, що матеріально-технічне забезпечення є складним соціально-економічним процесом: при ринковій формі господарювання підприємства-виробники стають вільними у здійсненні господарської діяльності, функціонуючи за принципами самоокупності, самофінансування, вільного підприємництва та конкуренції. Цей процес складається з кількох етапів: підготовка, укладання договорів, отримання ресурсів, передача їх споживачам.

У підрозділі 3.2 «Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ» механізм цього захисту визначено як систему юридичних засобів, необхідні умови для реалізації

працівниками ОВС службових обов'язків та прав, проходження ними служби, а також здійснення політичних та особистих немайнових прав і виконання обов'язків.

У підрозділі зауважено, що в зв'язку із нестабільністю, безсистемністю законодавства, яке закріплює гарантії соціального захисту працівників органів внутрішніх справ та їхніх сімей, неефективною практикою його застосування, відсутністю належного фінансування з боку держави тощо, що посилюється кризовими явищами в політичній, економічній і соціальній сферах суспільства, проблема соціального захисту працівників органів внутрішніх справ України та їх сімей потребує негайного вирішення шляхом реформування. Така робота має широкомасштабний характер і потребує науково виваженого, аргументованого підходу.

При визначенні проблем соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ України коло питань, що підлягають вирішенню, потрібно розділити на дві групи: 1) правовий захист працівників органів внутрішніх справ як представників влади; 2) захист прав та законних інтересів особистості працівника при проходженні служби в органах внутрішніх справ.

Автором зроблено висновок, що передбачена чинним законодавством існуюча система заходів правового захисту працівників ОВС як суб'єктів правоохоронної діяльності в основному відповідає потребам практики, але має і певні недоліки.

У підрозділі 3.3 *«Юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ за порушення вимог проходження служби»* охарактеризовано особливості настання різних видів юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення вимог проходження служби.

Під час дослідження вказаного питання встановлено, що визначення державно-владних повноважень державного службовця ОВС прямо пов'язане з питаннями юридичної відповідальності. Підкреслено, що чинним законодавством України передбачена як дисциплінарна, так і кримінальна відповідальність, яку несуть працівники органів внутрішніх справ при здійсненні своїх службових функцій. За адміністративні проступки, скоєні під час виконання службових функцій, працівники ОВС несуть, як правило, дисциплінарну відповідальність, а в окремих випадках вказана категорія працівників притягується до адміністративної відповідальності. Зауважено, що ця обставина є суттєвою особливістю відповідальності працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ.

У підрозділі визначено, що особи рядового і начальницького складу за заподіяну державі шкоду при виконанні службових обов'язків несуть також і матеріальну відповідальність. Отже, державні службовці органів внутрішніх справ при виконанні посадових службово-оперативних завдань притягуються до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної відповідальності. Наголошено на тому, що дисциплінарна відповідальність – це особливий

правовий стан суб'єктів дисциплінарних відносин, що настає при скоєнні винною особою дисциплінарного поступку.

Поняття дисциплінарної відповідальності розглянуто у двох аспектах: позитивному і негативному. Позитивний аспект дисциплінарної відповідальності має бути домінуючим, адже він стимулює правомірну соціально активну поведінку працівників і відіграє організуючу і виховно-мобілізуючу роль у досягненні поставленої мети. Негативний аспект дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що винна особа зазнає наслідків репресивного характеру у вигляді застосування до неї дисциплінарних стягнень.

У *підрозділі 3.4 «Соціально-психологічне забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ»* встановлено, що під системою соціально-психологічного забезпечення проходження служби в органах і підрозділах внутрішніх справ України розуміється цілісна узгоджена діяльність спеціальних підрозділів психологічного забезпечення, яка спрямована на підвищення ефективності оперативно-службової діяльності і боєздатності навчальних закладів, практичних органів і внутрішніх військ МВС України шляхом цілеспрямованого використання науково обґрунтованих форм, методів і засобів фахової психології. Зроблено висновок, що створення системи психологічного забезпечення кадрової роботи обумовлено необхідністю: а) якісного фахового відбору і відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України; б) збереження людського потенціалу, підтримки високого рівня фахової підготовки і боєздатності працівників; в) якісного вирішення оперативно-службових завдань і ефективного функціонування всієї системи ОВС України; г) зведення до мінімуму шкоди від впливу на працівників небезпечних для життя і здоров'я психогенних чинників, психологічного супроводження оперативно-службової діяльності кадрової роботи в системі ОВС.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та окреслено шляхи нового вирішення наукового завдання – визначення сутності, правових засад, видів, форм, методів, напрямків та процедур проходження служби в органах внутрішніх справ. Основним завданням дослідження було вироблення на основі аналізу теоретичних питань засад правового регулювання та практичної реалізації успішного проходження служби персоналом органів внутрішніх справ. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети:

1. На підставі розкриття сутності державної служби автором наголошено на тому, що державна служба являє собою механізм досягнення цілей та виконання завдань держави.

Встановлено, що через інститут державної служби реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку.

2. У ході визначення механізму правового регулювання державної служби в Україні встановлено, що він має специфічні властивості, зокрема: 1) це така система юридичних засобів, яка покликана найкращим чином впорядковувати ті чи інші питання виникнення, розвитку чи припинення службово-трудових відносин; 2) ця система юридичних засобів подана в динамічному вигляді; 3) механізм правового регулювання державної служби охоплює комплекс послідовно взаємопов'язаних правових засобів.

3. Поняття проходження державної служби визначено як діяльність державного службовця щодо виконання завдань та повноважень за посадами, що він обіймає, починаючи з моменту набуття ним статусу державного службовця і завершуючи його припиненням.

4. Службу в органах внутрішніх справ автором визначено як різновид державної служби, що проходить у спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси і принципи державної служби як різновиду професійної служби.

5. З огляду на визначення особливостей адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ зроблено висновок, що вони мають спеціальний правовий статус, який характеризується наступними ознаками: 1) для них визначені особливі умови вступу на службу, її проходження і припинення; 2) державні службовці органів та підрозділів внутрішніх справ України реалізують свої повноваження і функції як у межах системи органів і підрозділів внутрішніх справ, так і щодо зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій).

6. У ході дослідження було виділено наступні основні принципи комплектування органів внутрішніх справ:

- недопущення свавільної зміни затверджених структур і типових штатів підрозділів органів внутрішніх справ і внутрішніх військ;
- забезпечення суворої відповідності рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію органів внутрішніх справ, військових частин і підрозділів вимогам Конституції та відповідному законодавству України.

7. З метою удосконалення системи підвищення кваліфікації працівників органів та підрозділів внутрішніх справ дисертантом запропоновано запровадити наступні основні її форми: навчання за професійними програмами в навчальних закладах МВС; систематичне самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі семінари; тематичні короткотермінові семінари; науково-практичні конференції; цільові навчальні збори за лініями галузевих служб МВС України.

8. Атестацію персоналу органів внутрішніх справ України визначено як оцінювання ділових, професійних, моральних та особистих якостей, рівня культури і здатності працювати з людьми працівника органів внутрішніх справ.

Дисертантом встановлено, що сутність атестаційної діяльності розкривається у принципах атестації. Запропоновано до основних таких принципів віднести: позапартійність, гласність, періодичність, об'єктивність і обґрунтованість оцінки і рекомендацій атестаційної комісії, обов'язковість вжиття за висновками атестації належних організаційно-правових заходів.

9. Поняття фінансового забезпечення органів внутрішніх справ дисертантом охарактеризовано як чітко регламентовану державними та відомчими нормативними правовими актами систему фінансових відносин. У цьому значенні запропоновано розглядати його як категорію правову, що належить до галузі фінансового права.

10. На підставі аналізу шляхів посилення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ дисертантом зроблено висновок, що сьогодні існує нагальна необхідність в організації взаємодії між керівниками органів внутрішніх справ та професійними спілками. Підкреслено, що наразі роль профспілок в органах внутрішніх справ недооцінена. Недостатній розвиток цих громадських організацій призводить до значного гальмування вирішення важливих питань правового та соціального захисту працівників ОВС.

11. З огляду на узагальнення сучасного досвіду соціально-психологічного забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України автором сформульовано ряд висновків: 1) потреба у якісному фаховому відборі і відборі кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України обумовлює необхідність створення системи психологічного забезпечення кадрової роботи в ОВС; 3) соціальна робота в системі органів внутрішніх справ має проводитися у двох напрямках: внутрішньому та зовнішньому. Внутрішній напрямок повинен орієнтуватися на роботу з працівниками органів внутрішніх справ, зовнішній – на роботу з різними категоріями і групами населення.

12. На підставі розроблення пропозицій удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ дисертантом підкреслено, що сьогодні існує необхідність реформування ОВС у цілому. Воно має базуватися на таких основних засадах: єдності системи МВС, її максимальної економічності, простоти і гнучкості структури; першочергового забезпечення діяльності та розвитку низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи МВС.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Чапала О. Ю. Проблеми реформування інституту проходження служби в ОВС та організаційно-правові проблеми оцінки кадрів ОВС / О. Ю. Чапала // Наше право. – 2008. – № 4. Ч. 1. – С. 85–90.
2. Чапала О. Ю. Культура спілкування – як найважливіша частина загальної культури працівника органів внутрішніх справ / О. Ю. Чапала // Наше право. – 2009. – № 1. Ч. 1 – С. 91–94.
3. Чапала О. Ю. Державна служба в Україні: призначення та функції / О. Ю. Чапала // Наше право. – 2009. – № 2. – С. 78–82.
4. Чапала О. Ю. Стадії проходження служби в органах внутрішніх справ України / О. Ю. Чапала // Наше право. – 2009. – № 4. Ч. 1. – С. 61–64.
5. Чапала О. Ю. Проблеми правового забезпечення соціального захисту працівників органів внутрішніх справ / О. Ю. Чапала // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 39–42.
6. Чапала О. Ю. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів внутрішніх справ / О. Ю. Чапала // Наше право. – 2010. – № 2. Ч. 1. – С. 88–92.
7. Чапала О. Ю. Особливості юридичної відповідальності працівників ОВС за порушення вимог проходження служби / О. Ю. Чапала // Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України : матеріали наук.-практ. конф., Кіровоград, 5–6 листопада 2009 р. – Кіровоград, 2009. – С. 45–47.

АНОТАЦІЇ

Чапала О. Ю. Адміністративно-правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010.

У роботі розкрито поняття проходження державної служби та її сутність. Визначено основи правового регулювання державної служби в Україні. Охарактеризовано проходження служби в органах внутрішніх справ як різновид державної служби. З'ясовано сутність та особливості адміністративно-правового статусу працівника органів внутрішніх справ. Визначено адміністративно-правові засади атестації працівників ОВС та порядок присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань, охарактеризовано матеріально-технічне та фінансове забезпечення як неодмінна умова ефективної служби в органах внутрішніх справ, обґрунтовано необхідність та шляхи посилення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ. Встановлено особливості юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення

вимог проходження служби. Узагальнено сучасний досвід соціально-психологічного забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України. Надано пропозиції та рекомендації з досліджуваних питань.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, проходження служби в органах внутрішніх справ, соціально-психологічне забезпечення, юридична відповідальність, працівник органів внутрішніх справ.

Чапала О. Ю. Административно-правовое регулирование прохождения службы в органах внутренних дел Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, г. Харьков, 2010.

В работе охарактеризованы особенности государственной службы в органах внутренних дел, уточнена сущность административно-правового статуса работника органов внутренних дел. Впервые предложено ввести в состав элементов статуса работника органов внутренних дел профессиональную компетенцию и морально-правовые требования к поведению. Впервые по результатам анализа научных публикаций выделен такой принцип организационно-штатной работы, как использование кадровой политики в качестве инструмента для качественного повышения уровня выполнения оперативно-служебных заданий, рациональной расстановки имеющегося количества личного состава на основных направлениях деятельности органов внутренних дел исключительно по прямому назначению.

Дальнейшее развитие получило обоснование необходимости разработки проекта Закона Украины «О государственной службе в органах внутренних дел» – нормативного акта, в котором нашли бы своё отражение такие фундаментальные положения, как понятие государственной службы в органах внутренних дел и её границы, определение заданий и принципов государственной службы в органах внутренних дел, её классификация и реестр, классификационные требования к ней, определение понятия должностного лица, руководителя и представителя власти органов внутренних дел. Конкретизировано понятие «финансирование органов внутренних дел», которое определено как финансовое обеспечение органов внутренних дел – система мероприятий, направленных на своевременное и полное удовлетворение нужд ОВД в денежных средствах.

Уточнены некоторые пути решения проблем социально-правовой защиты работников органов внутренних дел. Подчёркнуто, что для этого круг вопросов, охватывающих вышеуказанную проблему, необходимо разделить на две отдельные группы: 1) правовая защита работников

внутренних дел как представителей власти; 2) защита прав и законных интересов личности работника при прохождении службы в органах внутренних дел.

Установлено, что сущность и роль социально-психологического обеспечения прохождения службы в органах внутренних дел состоит в согласованном взаимодействии практических органов и специальных подразделений психологического обеспечения. Такая работа ориентирована на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности и боеспособности практических органов МВД Украины, высших учебных заведений системы МВД Украины путём целенаправленного использования научно обоснованных форм и методов специальной психологии. Сформулированы конкретные предложения и рекомендации по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, прохождение службы в органах внутренних дел, социально-психологическое обеспечение, юридическая ответственность, работник органов внутренних дел.

Chapala O.Y. Administrative and Legal Regulation of Service at Internal Affairs Agencies of Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining candidate of legal sciences degree by specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, 2010.

The process and consequences of made research concerning problems of improvement administrative and legal relations and elaboration of legislation that regulates the process of service at internal affairs agencies of Ukraine in conditions of integration into a new status of a sovereign state are presented in the thesis.

Problem on complex reforming of the approach to improvement the methods that are the fundament for department of personnel of internal affairs agencies of Ukraine is researched.

Urgency of the research is that the work on improvement activity of internal affairs agencies of Ukraine must be conducted on the basis of thoroughly considered, scientifically grounded and tested in practice systematic approach in unified complex. This approach stipulates not only social and material stimulation but at the same time legal liability of officers for breaking demands to service, neglecting of his/her duties, neglecting norms and rules of business ethics.

Key words: administrative and legal regulation, service at internal affairs agencies, administrative law, administrative activity, personnel work at internal affairs agencies.