

– поряд з економічною і правовою підтримкою державою молодих сімей при народженні першої, другої, третьої дитини, необхідно вирішити на державному (регіональному) рівні проблему вітчизняного виготовлення продуктів дитячого харчування (рівень якого, у порівнянні з радянським періодом, значно погіршився) і забезпечення ними новонароджених;

– покращити охорону здоров'я і фізичну підготовку дітей дошкільного і шкільного віку;

– середня освіта повинна бути обов'язковою для всіх;

– організувати систему виявлення здібностей у дітей в дошкільному і шкільному віці, створити шкільні, клубні, позашкільні профільні дитячі установи для розвитку виявлених здібностей;

– розширити проведення семінарів, олімпіад, наукових конференцій за видами профільної діяльності й інтересів дітей.

Список літератури: 1. Грішнова О. Економічна природа і значення категорій людський капітал / О. Грішнова, Л. Тертична // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 7. – С. 33–37. 2. Близнюк В. Людський капітал України як фактор економічного зростання / В. Близнюк, Т. Власенко // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 7. – С. 20–24. 3. Статистика ринку праці: міжнародні стандарти та національний досвід : навч. посіб. / за ред. Н. С. Власенко, Т. В. Григорович, Н. Б. Рубльової. – К. : ТОВ «Август–Трейд», 2006. – 320 с. 4. Антонюк В. Головні напрямки зміцнення соціально-економічних основ формування людського капіталу в Україні / В. Антонюк // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 7. – С. 39–47. 5. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 252 с. 6. Колот А. М. Соціально-трудові відносини: теорія і практика регулювання : монографія / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2005. – 230 с.

Надійшла до редколегії 28.09.2009

УДК 351.741

В. Ю. Кікінчук

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: СУТНІСТЬ ТА ВИДИ

Запропоновано класифікацію адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, уточнено їх призначення та стадії, визначено особливості таких процедур та сформульовано їх поняття.

Предложена классификация административных процедур прохождения службы в органах внутренних дел, уточнено их назначение и стадии, определены особенности таких процедур и сформулировано их понятие.

Classification of administrative procedures of service passing in internal affairs agencies is offered. Their purpose and stages are specified. Peculiarities of such procedures are determined and their notion is formulated.

Окремі адміністративні процедури проходження служби були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. В. Артеменко, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, О. Ю. Оболенського, Є. В. Охотського П. Т. Павленчика, О. В. Петришина, О. С. Продаєвича та інших науковців. Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ досліджували І. П. Голосніченко, Н. П. Матюхіна, К. Ю. Мельник, О. І. Павленко та ін. Праці цих та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення. Висновки і рекомендації, що в них містяться, сприяють подальшому вдосконаленню законодавства, яке регламентує умови та порядок проходження служби. Проте у вітчизняній юридичній науці адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу. Як наслідок, сьогодні серед адміністративістів відсутня єдність щодо сутності, значення та системи процедур проходження служби, їх місця та особливості серед інших адміністративних процедур.

Метою цієї статті є удосконалення методологічних основ адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ. Для досягнення поставленої мети планується: здійснити класифікацію адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, уточнити їх стадії та призначення, визначити особливості таких процедур та сформулювати їх поняття.

Проходження служби в органах внутрішніх справ реалізується під час окремих процедур, які у чинному законодавстві та науковій літературі отримали назву «управлінських процедур проходження служби», «адміністративних процедур проходження служби», «процедур проходження служби» або «внутрішньо організаційних процедур проходження служби» [1–5 та ін.]. Єдиним критерієм, що об'єднує вищезазначені категорії, на мою думку, є послідовність (порядок) вчинення окремих та подібних за змістом і призначенням дій, які пов'язані з проходженням служби. Однак, це різні категорії. Наприклад, якщо управлінські процедури проходження служби регулюються правом опосередковано, то для адміністративних процедур таке регулювання є обов'язковим. Що стосується процедур проходження служби, то, на мою думку, це збірне поняття, яке охоплює норми різних галузей права, насамперед трудового та адміністративного, оскільки деякі напрями проходження служби регулюються як трудовим, так і адміністративним законодавством. Те ж саме стосується і такого поняття, як «внутрішньоорганізаційні процедури проходження служби».

У цій статті будуть охарактеризовані адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які, на мою

думку, стосуються не лише зовнішніх (публічних) питань, про що наголошується у проекті Кодексу загальних адміністративних процедур в Україні (Адміністративно-процедурному кодексі), а й внутрішньоорганізаційних, зокрема і з питань проходження служби.

Залежно від того, які відносини регулюють процедурні норми адміністративного законодавства («позитивні» чи відносини, які виникають у зв'язку з правопорушеннями), можна виділити: 1) адміністративно-процедурні норми (які забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління та внутрішньоорганізаційної діяльності); 2) адміністративно-юрисдикційні норми (які забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення чи інше правопорушення, відповідальність за яке передбачена нормами адміністративного законодавства).

Про необхідність законодавчого визначення адміністративних процедур наголошується у низці нормативно-правових актів загальнодержавного спрямування. З іншого боку, невиправдана ускладненість таких процедур у науковій літературі справедливо називається бюрократизацією [6, с. 23], яка властива усім без винятку органам виконавчої влади, зокрема і органам внутрішніх справ. І саме на запобігання їй повинен бути спрямований інститут процедуризації, який попереджуватиме свавілля з боку чиновників, захищатиме права особи, яка звернулася з проханням до органу влади, визначатиме чіткі повноваження суб'єктів таких процедур, етапи таких процедур, передбачатиме відповідальність учасників зазначених процедур тощо.

Як справедливо наголошується у проекті Концепції реформи адміністративного права України, «необхідно уникати існуючої практики зменшення значення процедурних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності. На практиці ретельна регламентація процедур для органів управління має не менш істотне значення, ніж для будь-яких інших державних органів, незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності та свободи адміністративного розсуду» [3].

Перед тим як визначити сутність, призначення, види, стадії та особливості адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, пропонуємо охарактеризувати відповідні літературні джерела, оскільки у них, на відміну від законодавства, зазначені процедури визначаються більш предметно.

Як правило, у тлумачних словниках процедура визначається як офіційно встановлений порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [7, с. 131]. Подібне розуміння сутності процедури вважаємо цілком виправданим, оскільки як процес, так і процедура завжди є певним порядком дій. Таким чином, під процедурою необхідно розуміти сукупність послідовних дій, які

спрямовані на досягнення загальної мети, у нашому випадку, – на максимальне використання трудового потенціалу (професійних умінь та навичок працівників) для якісного виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань, функцій та обов'язків, реалізацію наданих прав.

Вважаємо, що якщо певна послідовність управлінських дій не врегульована правом, то це не адміністративні процедури, а певні звичаї чи напрацьована практика здійснення управлінських дій (операцій). Термін «процедура» означає, що певний порядок послідовних управлінських дій визначається правовими нормами, навіть якщо такі норми регулюють вказану діяльність опосередковано.

Деякі автори проводять розмежування між категоріями «процес» та «процедура». Так, автори науково-практичного посібника «Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання» наголошують на тому, що термін «процес» більш характерний для юрисдикційної діяльності, підставою якої є вчинення правопорушення, а процедура – для неюрисдикційної, під час якої мають місце позитивні правовідносини, наприклад врегулювання управлінських відносин [8, с. 153].

Критерії розмежування процесуальної та процедурної діяльності пропонує С. А. Кулинич, зазначаючи, що перша від другої відрізняється таким: порядком правової регламентації, оскільки процесуальні норми на відміну від процедурних завжди приймаються законодавчим органом – Верховною Радою України (процедурні норми можуть прийматися органами виконавчої влади); в процедурних нормах на відміну від процесуальних відсутні відносини змагальності; в ході процесу здійснюється юрисдикційна діяльність, під час якої вирішуються питання ретроспективного характеру, тобто обставини (факти), які мали місце у минулому [9, с. 73].

У проекті Концепції реформи адміністративного права України, навпаки, наголошується на тому, що «сукупність процедур управлінської діяльності (адміністративних процедур) ... становить зміст адміністративного процесу в широкому його розумінні як порядку здійснення органами виконавчої влади управлінської діяльності» [3].

Таким чином, на сьогодні в адміністративно-правовій літературі поширеним є розуміння адміністративного процесу у вузькому та широкому значенні. У вузькому – як розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу (адміністративно-юрисдикційний процес). У широкому – крім адміністративно-юрисдикційного процесу, діяльність щодо розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ, які виникають у сфері державного управління, зокрема з

внутрішньо-організаційних питань функціонування органів публічної адміністрації.

У проєкті Концепції реформи адміністративного права України використовується і такий термін, як «адміністративні провадження», які об'єднано у дві групи: 1) юрисдикційного характеру; 2) управлінського характеру, одним з яких названо атестаційне провадження [3], яке, на мою думку, є лише одним із проваджень (адміністративних процедур), які реалізуються під час проходження служби.

Вчені називають різну кількість процедур проходження служби [9, с. 112; 10, с. 19; 11, с. 153 та ін.], у зв'язку з чим доцільною буде їх *класифікація* за такими критеріями:

1) залежно від форми вираження: а) процедури професійного відбору та прийняття на службу в органи внутрішніх справ; б) процедури переміщення і просування по службі (так звані процедури «службової кар'єри»); в) процедури присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань; г) процедури професійної підготовки персоналу в органах внутрішніх справ; д) атестаційні процедури в органах внутрішніх справ; е) процедури оцінювання службової діяльності працівників органів внутрішніх справ; є) процедури стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників в органах внутрішніх справ; ж) процедури забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ; з) процедури розгляду звернень, рапортів чи заяв працівників органів внутрішніх справ; и) процедури звільнення зі служби в органах внутрішніх справ; і) контрольні процедури під час проходження служби в органах внутрішніх справ;

2) за поширеністю: а) обов'язкові адміністративні процедури проходження служби, до яких пропонуємо віднести: процедури професійного відбору та прийняття на службу в органи внутрішніх справ; процедури професійної підготовки персоналу в органах внутрішніх справ; атестаційні процедури в органах внутрішніх справ; процедури оцінювання службової діяльності працівників органів внутрішніх справ; процедури стимулювання праці; процедури звільнення зі служби в органах внутрішніх справ; контрольні процедури під час проходження служби в органах внутрішніх справ; б) необов'язкові (факультативні) адміністративні процедури проходження служби, серед яких процедури: переміщення і просування по службі, оскільки працівник може розпочати та завершити службу на одній і тій самій посаді; присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань (працівник може мати одне й таж саме спеціальне звання протягом усієї служби); притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників в органах внутрішніх справ (під час служби працівник може не притягатися до відповідальності); забезпечення особистої безпеки пра-

цівників органів внутрішніх справ (застосовуються за певних обставин, як правило, до оперативно-слідчих працівників);

3) залежно від мети: а) регулятивні адміністративні процедури, тобто такі, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання окремих аспектів проходження служби (переміщення по службі, атестування, присвоєння спеціального звання тощо); б) охоронні процедури, які виникають із фактів неправомірної поведінки працівника органів внутрішніх справ (процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, контрольні процедури);

4) залежно від ініціативи; а) адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, який наділений владними повноваженнями (керівник, начальник), серед яких процедури: переміщення і просування по службі; зниження та позбавлення спеціальних звань; притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників в органах внутрішніх справ тощо; б) адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, який не наділений владними повноваженнями, серед яких процедури: прийняття на службу в органи внутрішніх справ; забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ; розгляду звернень, рапортів чи заяв працівників органів внутрішніх справ; звільнення зі служби в органах внутрішніх справ; в) альтернативні адміністративні процедури, що можуть бути ініційовані будь-якою стороною службових відносин (наприклад, це стосується таких процедур, як: просування по службі, звільнення зі служби тощо); г) безініціативні адміністративні процедури, особливість яких полягає у тому, що їх початок залежить не від волі того чи іншого суб'єкта, а від нормативно визначених юридичних фактів (термінів проведення атестування, вислуги років, вислуги у спеціальному званні тощо);

5) за рівнем правового регулювання: а) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які регламентовані законодавчими актами; б) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які регламентовані підзаконними актами;

б) залежно від правового результату: а) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які пов'язані із прийняттям правового акта (наприклад, процедури прийняття на службу в органи внутрішніх справ, переміщення і просування по службі, присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби, кінцевою стадією яких є видання наказу чи розпорядження); б) адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які не пов'язані з прийняттям правового акта (наприклад, процедури розгляду звернень, рапортів чи заяв працівників органів внутрішніх справ, контрольні

процедури під час проходження служби в органах внутрішніх справ тощо).

Вчені висловлюють різні точки зору щодо сутності та структури адміністративних процедур у цілому та процедур проходження служби в органах внутрішніх справ зокрема. У цьому зв'язку доцільним буде розгляд окремих *стадій (etapів)* адміністративних процедур. На мій погляд, такі стадії можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які характерні для будь-якого із перерахованих нами у першій класифікаційній групі їх видів і які передбачають: початок процедури розгляду справи; розгляд справи; завершення процедури розгляду справи; 2) спеціальні, які характерні для однієї (декількох) із них (наприклад, процедури професійного відбору, процедури розгляду звернень, процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо).

Як вірно наголошує Б. М. Лазарев, «управлінські процедури за умови, звичайно, їх раціональності і чіткого дотримання на практиці створюють стійкий і чіткий порядок управлінської діяльності» [12, с. 16]. На мою думку, *призначення* адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ полягає: в упорядкуванні та приведенні до єдиних стандартів подібних за змістом та призначенням управлінських дій; у запобіганні зловживанням службовим становищем суб'єктів владних повноважень; у посиленні відповідальності суб'єктів владних повноважень за прийняті ними управлінські рішення; у забезпеченні реалізації прав та законних інтересів суб'єктів адміністративних процедур.

Здійснивши класифікацію адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, визначивши їх стадії та призначення, до *особливостей* таких процедур пропоную віднести такі:

- 1) сферою їх реалізації є органи внутрішніх справ;
- 2) регламентуються нормативно-правовими актами, які містять норми адміністративного законодавства, більшою мірою відомчого – системи МВС України;
- 3) суб'єктами таких процедур є: з одного боку, атестований працівник органів внутрішніх справ, з іншого – керівник (начальник) або інша особа, яка наділена владними повноваженнями щодо вирішення окремих питань, пов'язаних із проходженням служби;
- 4) мають службову спрямованість, оскільки пов'язані із врегулюванням подібних за змістом та призначенням питань, що стосуються державної служби;
- 5) мають внутрішню спрямованість, оскільки пов'язані із врегулюванням внутрішньоорганізаційних питань органів внутрішніх справ;

б) дисциплінують, підвищують організованість і дієвість учасників адміністративних відносин, які виникають з питань проходження служби в органах внутрішніх справ, оскільки визначають порядок, місце, час, методи та інші важливі складові їх взаємодієвості;

7) полягають у розгляді і вирішенні індивідуальних справ, що мають юридичне значення;

8) обов'язкові для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень.

Вищенаведені особливості *адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ* дозволили визначити їх як урегульований адміністративно-правовими нормами та обов'язковий для виконання порядок розгляду та вирішення внутрішньоорганізаційних індивідуальних справ пов'язаних із службовою діяльністю.

Список літератури: 1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 25 лип. 2. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – К. : CD-вид-во «ІнфоДиск», 2006. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор. ; 12 см. – (Законодавство України). – Систем. вимоги: Pentium-266 ; 32 Mb RAM ; CD-ROM Windows 98/200/NT/XP. – Назва з титулу екрану. 3. Проект Концепції реформи адміністративного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>. 4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с. 5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с. 6. Цветков В.В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с. 7. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крубских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с. 8. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с. 9. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кулинич Сергій Анатолійович. – Х., 2007. – 192 с. 10. Порядок проходження служби в ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2009. – 272 с. 11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. 12. Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. – М. : Наука, 1988. – 271 с.

Надійшла до редколегії 19.12.2009