

Список використаних джерел

1. **Бандурка О. М.** Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
2. **Борисенко В. А.** Стратегічне управління органами внутрішніх військ : навч. посіб. / В. А. Борисенко. – К. : Поливода А. В., 2010. – 200 с.
3. **Організація** управління персоналом в органах внутрішніх справ : монограф. дослідж. / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 352 с.
4. **Орлов М. М.** Методика визначення показника якості роботи органу управління встановленої структури / М. М. Орлов // Системи озброєння і воєнна техніка. – Х. : Харк. ун-т повітр. сил, 2007. – Вип. 1 (9). – С. 56 – 60.
5. **Орлов М. М.** Обґрунтування функціональної структури регіональних органів системи управління сектором безпеки і оборони / М. М. Орлов // Шляхи реформування системи забезпечення національної безпеки України: теоретичні аспекти : матеріали круглого столу, м. Харків, 18 трав. 2010 р. – Х. : Акад. внутр. військ МВС України. – С. 60 – 67.
6. **Янукович В. Ф.** Нові соціальні ініціативи, нова якість державної соціальної політики : виступ Президента України на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України 7 берез. 2012 р. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/23275.html.

Надійшла до редколегії 14.06.12

УДК 351.743

ЮРІЙ ЗЕМЛЯКОВ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ
В ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Розглядається діяльність посадових осіб органів внутрішніх справ, напрями забезпечення реалізації принципу їх професіоналізму. На основі зарубіжного досвіду пропонується внесення змін до системи організаційно-правового забезпечення посадових осіб органів внутрішніх справ.

Ключові слова: державно-управлінська діяльність, органи внутрішніх справ, посадові особи, правоохоронна діяльність, правове регулювання.

Юрий Земляков. Реализация принципа профессионализма в деятельности должностных лиц органов внутренних дел: правовой аспект

Рассматривается деятельность должностных лиц органов внутренних дел, направления обеспечения реализации принципа их профессионализма. На основе зарубежного опыта предлагается внесение изменений в систему организационно-правового обеспечения деятельности должностных лиц органов внутренних дел.

© Земляков Ю. О., 2012

Ключевые слова: государственное-управленческая деятельность, органы внутренних дел, должностные лица, правоохранительная деятельность, правовое регулирование.

Yurii Zemlyakov. Implementing principle professionalism' in the activity official persons of police: legal aspect

The activities of the official persons of the police, guidelines for ensuring the implementation of the principle of professionalism in the activities of the official persons of police are describes. Based on international experience suggested changes to the system of organizational and legal support of official persons of police.

Key words: public-administration activities, police, official persons, law enforcement, the legal regulation.

Функціонування та діяльність органів державної влади безпосередньо залежать від виконання службових обов'язків державними службовцями. А те, наскільки правильно та повноцінно вони будуть виконувати їх, безпосередньо залежить від статусу, що їм надано законодавством, від того, які права та обов'язки вони матимуть та як буде здійснюватися контроль за їх дотриманням. Слід зазначити і те, що саме від організації трудової діяльності державних службовців залежить життя і добробут кожного громадянина, а відповідно і держави в цілому. Актуальність цієї проблеми має особливо важливе значення сьогодні, коли все частіше мають місце випадки порушення прав людини. Ще більш прикро, коли це трапляється з боку державних службовців, а особливо працівників міліції. У таких випадках правомірна позиція, що це відбувається через не досить досконале законодавство та слабкий контроль з боку контролюючих органів.

З позицій аналізу сучасного стану адміністративної реформи в системі державної служби сучасні науковці все частіше висувають тезу про спеціалізовану державну службу – мілітаризовану державну службу. Професійним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку.

Для здійснення класифікації посадових осіб системи МВС України доцільно обрати комплексний організаційно-правовий критерій, який містить такі ознаки: компетенція, закріплена в нормативних актах, до якої входить здійснення владних повноважень від імені держави, що мають юридичні наслідки; право розпоряджатись матеріально-технічними і фінансовими ресурсами; організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки; персональна відповідальність, у тому числі за діяльність підпорядкованого органу. Саме в такому розумінні варто вести мову про сучасну проблематику професійної діяльності посадових осіб органів внутрішніх справ як складової частини системи виконавчої влади.

Науково-теоретичною базою дослідження вдосконалення управління в системі органів внутрішніх справ (ОВС) є праці вітчизняних

і зарубіжних учених у галузях загальної теорії права, конституційного права і державного будівництва, теорії управління, адміністративного та митного права, зокрема В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Є. О. Безсмертного, І. О. Галагана, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, В. К. Колпакова, Ю. Ф. Кравченка, А. Т. Комзюка, О. В. Негодченка, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, Ю. С. Рябова, М. М. Тищенко, О. Н. Ярмиша та ін. На сьогодні відбувається поступовий перехід від теорії практичного управління, що розглядала управлінські аспекти як залежні від конкретних ситуацій, до прогностичного типу управлінської науки, у тому числі й управління людськими ресурсами, управління, що базується на функціональних складових.

Водночас зазначимо, що в умовах розвитку суспільних відносин, впливу зовнішніх чинників у системі суспільного управління, поглиблення суспільно-правових процесів – адаптації, уніфікації, гармонізації, врешті-решт трансформації національної правової системи відповідно до європейських стандартів – загального підходу до теоретико-методологічних засад реформування управління в правоохоронній сфері не напрацьовано. Саме тому визначення сутності та особливостей методології управлінської діяльності, механізмів і заходів, їх значення, мети та видів, правових і фактичних характеристик процесу управління під час трансформації структури та функцій потребує самостійного наукового дослідження.

Метою дослідження є визначення основ забезпечення професійної діяльності посадових осіб у системі ОВС. Адже сукупність норм про роботу з кадрами ОВС забезпечує відносно самостійний регулятивний вплив на певну ділянку громадських відносин, пов'язаних із суспільно корисною діяльністю у сфері охорони порядку.

Співробітники ОВС України – це державні службовці, які виконують управлінські та правоохоронні функції, мають певний статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження. Правовою основою діяльності службовців ОВС є Конституція України, закони України «Про міліцію», «Про державну службу», «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України», яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р., «Положення про органи внутрішніх справ різних рівнів» та інші законодавчі акти.

Треба зазначити, що Закон України «Про державну службу» поширюється на співробітників ОВС тільки для регулювання тих питань, що регламентуються спеціальними нормативними актами. Слід зазначити, що службовці ОВС – це громадяни, які працюють у цих органах, апаратах і службах на певних посадах в основному за призначенням з оплатою за працю із коштів державного бюджету чи за рахунок підприємств, організацій та громадян за надані послуги. Вони діють за дорученням і від імені держави відповідно до посадових повноважень для практичного

здійснення покладених Законом України «Про міліцію» обов'язків щодо надійної охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [10]. Стосовно кваліфікації співробітників ОВС України можна зауважити, що вони, як і інші співробітники апарату державного управління, можуть бути класифіковані залежно від виду обов'язків, які вони виконують, та їх компетенції.

У Положенні про Міністерство внутрішніх справ України визначено, що Міністерство внутрішніх справ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав та свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів [9]. У більшості зарубіжних країн керівник міністерства внутрішніх справ є одним із найбільш впливових членів уряду.

На органи внутрішніх справ України покладається в межах визначеної законодавством компетенції забезпечення захисту законних інтересів, особливої безпеки, прав та свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань та інших правопорушень. До завдань органів внутрішніх справ України належать також: попередження, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів проти всіх форм власності; виявлення та протидія корупції й організованій злочинній діяльності та іншим протиправним діянням, які створюють загрозу внутрішній безпеці України, а також запобігання, виявлення і припинення злочинів, учинених з терористичною метою [9].

Служба в ОВС – різновид державної служби в спеціалізованому органі виконавчої влади, яка 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. Співробітник ОВС відповідає за свою діяльність перед особою і суспільством, що означає забезпечення простору для самоорганізації і становлення інститутів громадянського суспільства [1]. Він виступає у відносинах із населенням як професійний управлінський робітник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень. Організована і функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба є найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кожна зі структур системи ОВС та їх співробітники мають певне службове призначення. Специфіка цілей і завдання служби, правового статусу співробітника підрозділів ОВС, характер службово-трудової функції, правове регулювання праці державних службовців ОВС, їх повноваження і відповідальність визначені в законодавстві. Співробітник ОВС у кожному

державному органі повинен працювати на однаково високому професійному рівні, застосовувати однакові засоби і методи вирішення правоохоронних завдань, мати рівні соціально-економічні і трудові права (за різних посадових повноважень і зарплати), вступати на службу, проходити і припиняти її на підставі єдиних організаційно-правових норм і правил.

Підвищення рівня правових засад державної служби до конституційного закріплення свідчить про зростання її ролі і значення для формування громадянського суспільства і побудови демократичної, соціальної, правової держави. Державна служба співробітника ОВС покликана бути соціальною і правовою, орієнтованою на принципи гуманізму і відповідальності. У Конституції України не названий співробітник внутрішніх справ як носій державної служби. Це не означає, що система ОВС позбавлена конституційності. Її конституційність оцінюється насамперед двома критеріями: відповідністю ОВС положенням, закріпленим у Конституції України; законністю процедури заснування ОВС. Більше ніж десять статей Конституції України присвячені безпосередньо питанням організації і функціонування державної служби, мають на увазі усіх її носіїв, у тому числі і співробітників ОВС. Отже, служба в ОВС ґрунтується на правах, обов'язках і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби. Водночас служба в ОВС властивий ряд специфічних ознак. Ця служба є воєнізованою, а не цивільною, що відображається на професійній праці співробітника ОВС. Воєнізований характер служби значною мірою визначає її спеціальний статус.

Специфічні ознаки служби співробітника ОВС: виконує особливі охоронні завдання; застосовує державний примус; виконує службову роботу зі зброєю в руках; під час вступу на службу має відповідати ряду спеціальних вимог; суворо дотримується ієрархії по службі; має спеціальний правовий статус із широким переліком обмежень і компенсацій [6].

У сучасних цивілізованих країнах визнано, що життєздатність і легітимність політичної системи держави багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і вищі посадові особи відповідають домінуючим у суспільстві цінностям і ідеалам, а їх поведінка – нормам суспільної моралі. Особлива увага приділяється деонтології юридичних професій, у тому числі поліції. Наприклад, у Франції урядовим Декретом уведено «Кодекс деонтології національної поліції Франції». У Великій Британії діє «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», у ФРН – «Етика поліцейського ФРН», у США – «Морально-етичний кодекс поліцейського США». У Росії також затверджено «Кодекс честі рядового і командного складу органів внутрішніх справ Російської Федерації», в Україні – «Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ» [3]. Присягаючи на вірність професійному обов'язку, співробітник ОВС має пронести цю вірність протягом усіх етапів його службової діяльності. Розвинуте почуття обов'язку, внутрішня прихильність йому підвищують рівень професійної відповідальності за доручену справу.

Основні принципи служби в ОВС змістовно базуються на принципі професіоналізму й передбачають: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; пов'язаність діяльності органів ОВС та їх співробітників законом; гласність; підконтрольність і підвітність відповідним органам державної влади; професійну компетентність; службову дисципліну; ієрархічність – сувору підлеглисть по вертикалі; соціальну справедливість – винагорода за працю відповідно до здібностей, кваліфікації та якості виконання [8]. Таким чином, принцип професіоналізму детермінує сутність управлінської діяльності в ОВС.

Усі співробітники системи ОВС виконують обов'язки відповідно до штатної посади. Це посади рядового і командного складу. Крім того, є посади службовців і робітників. Особовий склад ОВС утворюють співробітники, що обіймають штатні посади. Особи командного складу як представники державної влади мають адміністративно-владні повноваження, і їх законні вимоги є обов'язковими для виконання усіма громадянами, посадовими особами та організаціями. Співробітники ОВС виконують обов'язки і використовують права в рамках своєї компетенції в порядку, встановленому законами та іншими правовими актами (поточне законодавство, присяга, Положення про проходження служби рядовим і командним складом ОВС, контракт), застосовуючи, у разі потреби, засоби державного примусу.

Саме тому професіоналізм як ключовий принцип діяльності посадових осіб ОВС базується на забезпеченні законності та правопорядку. Захист прав і свобод громадян є однією з основних функцій української держави, успішне здійснення якої залежить від багатьох факторів, у тому числі від чіткого виконання своїх завдань ОВС. Правоохоронна діяльність ОВС досить часто пов'язана з прийняттям та реалізацією рішень, що безпосередньо стосуються прав та свобод громадян, інших суб'єктів правоохоронної діяльності. Усе це вимагає дотримання суворого режиму законності в самих ОВС, чіткого виконання службових обов'язків кожним їх працівником. До того ж працівники ОВС повсякчас перебувають на очах у людей, які переважно за їх поведінкою, роботою судять про характер та ефективність державної правоохоронної діяльності в цілому. Тому кожен працівник має стати зразком, взірцем законслухняності та дисциплінованості.

Принцип професіоналізму реалізується за допомогою постійного вдосконалення роботи з кадрами. При цьому раціоналізація кадрової політики в рамках окремого органу внутрішніх справ багато в чому залежить від суб'єктивних факторів: від того, наскільки правильно її розуміє керівник, наскільки повно в неї включені основні напрямки роботи з кадрами, від того, як керівництво реалізує кадрову політику, наскільки послідовно і якими методами. Удосконалення кадрової політики в колективі органу внутрішніх справ на засадах професіоналізму має проводитись у двох напрямках: організаційному і соціально-психологічному. Організаційні засоби включають підбір, розстановку кадрів, професійне навчання особового складу.

Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1999. – 438 с.
2. Баранов П. П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава органов внутренних дел / П. П. Баранов. – Ростов н/Д. : РВШ МВД РФ, 1997. – 166 с.
3. Бондаренко І. В. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи (поняття та ознаки) / І. В. Бондаренко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18 – 21.
4. Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / Губанов А. В. – М. : ВНИИ МВД России, 1997. – 49 с.
5. Гусаров С. М. Методологічні засади управління в ОВС / С. М. Гусаров // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС. – 2004. – № 154.
6. Гусаров С. М. Роль керівника в системі управління ОВС / С. М. Гусаров // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС. – 2004. – № 155.
7. Конопльов В. Специфіка процесу прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. Конопльов // Право України. – 2006. – № 7. – С. 27 – 31.
8. Негодченко О. В. Функції органів внутрішніх справ у контексті забезпечення прав і свобод людини / О. В. Негодченко // Вісн. Луган. акад. внутр. справ. – 2003. – № 1. – С. 176 – 185.
9. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
10. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4. – Ст. 20.

Надійшла до редколегії 23.05.12

УДК 35.088:338.465

Наталя КОЗАЧЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СИСТЕМА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ

Розглядаються процеси становлення і трансформацій сучасної системи послуг у сфері земельних відносин в Україні. Встановлюються основні періоди трансформацій цієї системи та описується їх зміст. Визначаються види земельних послуг за суб'єктами їх надання з урахуванням напрямів професійної діяльності посадових осіб державних органів і суб'єктів господарювання.

© Козаченко Н. М., 2012

Ключові слова: державне управління у сфері земельних відносин, земельна реформа, система послуг, земельні відносини, землеустрій.

Наталя Козаченко. Система предоставления публичных услуг в сфере земельных отношений в Украине: становление и трансформации

Рассматриваются процессы становления и трансформаций современной системы услуг в сфере земельных отношений в Украине. Устанавливаются основные периоды трансформаций этой системы и описывается их содержание. Определяются виды земельных услуг согласно субъектам их оказания, учитывая направления профессиональной деятельности должностных лиц государственных органов и субъектов хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление в сфере земельных отношений, земельная реформа, система услуг, земельные отношения, землеустройство.

Natalya Kozachenko. System of providing public services in sphere of land relations in Ukraine: formation and transformations

The processes of establishment and transformation of contemporary service system of land relations in Ukraine are examined. Fundamental periods of transformation of this system are determined and their content is described. Types of land services according to subjects of rendering services, taking into account civil servants and economic players professional activity are defined.

Key words: public administration in sphere of land relations, land reform, system services, land relations, land management.

Підходи до організації діяльності державних службовців з надання державних послуг у сфері земельних відносин протягом періоду незалежності України неодноразово зазнавали трансформацій. У 1991 р. Верховною Радою України прийнято постанову «Про земельну реформу» [8]. З цього моменту весь земельний фонд України визнавався як об'єкт земельної реформи, основним напрямом якої став процес перерозподілу земель з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання. У ході такого перерозподілу земля мала передаватись у приватну власність громадянам, колективним сільськогосподарським підприємствам, установам і організаціям, у тимчасове користування фізичним і юридичним особам. Іншими напрямками були трансформація державної форми власності на землю та перехід до таких форм власності, як колективна, приватна і комунальна, перерозподіл земель між власниками та користувачами, забезпечення заходів з охорони земель. Цілі та завдання земельної реформи обґрунтовувалися переходом на ринкові відносини та необхідністю забезпечення раціонального використання такого важливого економічного ресурсу, як земля.

Для забезпечення реалізації положень земельної реформи Кабінетом Міністрів України 14 лютого 1992 р. була прийнята постанова «Питання Державного комітету України по земельній реформі» [6], якою затверджувалося положення про Державний комітет України з питань земельної реформи. Раді міністрів Кримської АРСР, виконавчим комітетам місцевих Рад народних депутатів було рекомендовано створити в установленому порядку: в Кримській АРСР, областях, містах Києві та Севастополі – головні управління з питань земельної реформи, у районах і