

УДК 342.9

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

Олексій ПРОКОПЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки факультету № 2
Харківського національного університету внутрішніх справ

SUMMARY

On the basis of analysis of scientific opinions and regulations suggest ways of improving staffing activities of internal affairs as subjects of law and order in the region. The importance of the staffing of the police.

Key words: staffing, internal affairs bodies, law enforcement.

АНОТАЦІЯ

У статті на основі аналізу наукових точок зору та нормативно-правових актів запропоновано шляхи вдосконалення кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Наголошено на важливості кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: кадрове забезпечення, органи внутрішніх справ, забезпечення правопорядку.

Постановка проблеми. Кадрове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні є сукупністю визначених на нормативно-правовому рівні заходів, за допомогою яких уповноважені суб'єкти здійснюють кадрову роботу, формують кадровий потенціал цих органів з метою задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання в умовах забезпечення правопорядку в регіоні.

Актуальність теми. Проблематиці кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ присвятили свої дослідження такі вчені, як С.Ю. Подорожній, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, М.С. Бідюкова, В.І. Галаган, Т.Ю. Дашо, І.М. Дзюба, Є.В. Зозуля, Н.П. Матюхіна, О.О. Мельников, Л.І. Миськів, Н.Р. Нижник, О.Б. Савельєв, О.Ю. Синявська, В.М. Плішкін. Незважаючи на таку кількість наукових пошуків, залишаються деякі питання, які потребують подальшого дослідження, а саме проблеми кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Отже, **метою статті** є визначення шляхів вдосконалення кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи особливості кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, не можна оминати увагою таку його складову, як діяльність з оптимізації штатної чисельності кадрів. Оптимізація штатної чисельності – надзвичайна складна справа для будь-якої організації. Вона потребує врахування багатьох факторів як виробничого, так і соціального та психологічного характеру, використання наукових норм та критеріїв, досвіду споріднених організацій, надбань та традицій, що мають місце у світовій практиці [1, с. 83–84]. Під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання охорони громадського порядку органами внутрішніх справ України В.М. Цикалевич зауважує, що вирішення проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ за рахунок якісного поліпшення особового складу, а не за рахунок збільшення штатів є одним із напрямів підвищення ефективності діяльності органів

внутрішніх справ [2, с. 152]. Із приводу вищевказаного слід зробити декілька зауважень. Так, перше зауваження стосується того, що на сьогодні спостерігається чітка тенденція до зменшення кількості працівників органів внутрішніх справ України. Зокрема, ще не так давно в ст. 2 Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України» від 10 січня 2002 року було зазначено, що загальна чисельність Міністерства внутрішніх справ України (за винятком чисельності Національної гвардії України) становить 245 000 осіб. При цьому за рахунок Державного бюджету України утримуються 172 000 працівників органів внутрішніх справ [3]. При цьому 28 грудня 2014 року було прийнято Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», внаслідок чого було внесено зміни до Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України», зокрема в частині того, що загальна чисельність Міністерства внутрішніх справ України (за винятком чисельності Національної гвардії України) становить 210 000 осіб. За рахунок Державного бюджету України утримуються 152 000 працівників органів внутрішніх справ, з яких чисельність осіб рядового і начальницького складу не може перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100 000 населення [4]. Зазначимо, що вищевказані законодавчі положення були внесені задля впровадження в життя Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, що була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22 жовтня 2014 року № 1118-р [5]. У тексті зазначеної вище Стратегії йдеться, зокрема, про те, що в 2013 році органи та підрозділи Міністерства внутрішніх справ нараховували 261 000 осіб, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів і цивільних службовців. Така кількість у 1,5 рази перевищувала середній європейський показник (300 поліцейських на 100 тисяч населення) та була майже вдвічі більшою, ніж передбачають рекомендації ООН – 222 поліцейських на 100 тисяч населення. Так, при 21 мільйоні 840 тисяч осіб економічно активного населення кожний 83-й працюючий громадянин отримував зарплату від Міністерства внутрішніх справ [6].

У контексті вищенаведеного слід зазначити, що діяльність у напрямі оптимізації штатної чисельності кадрів потребує виваженості, обачності, вона не допускає формального або механічного підходу. Потребує створення механізму скорочення штатів, управлінського супроводження цього процесу, відповідного соціального та правового забезпечення. Важливо враховувати також той факт, що скорочення штатної чисельності завжди призводить до погіршення результатів діяльності організації, перевантаження персоналу, порушує взаємозгодженість дій різних служб [1, с. 83–84]. Більш того, на практиці кількість працівників органів внутрішніх справ, які повсякденно виконують безпосередні завдання із забезпечення правопорядку, завжди була недостатня. У цьому питанні органи внутрішніх справ завжди відчували так званий кадровий голод. До питання скорочення кадрів необхідно підходити дуже обережно та враховувати багато факторів. Зокрема, наведені вище рекомендації міжнародної спільноти не повинні виконуватися одразу, не враховуючи хоча б специфіку української спільноти, рівень її законослужняності зокрема. В європейських країнах, для яких зазначені рекомендації щодо кількісного складу органів внутрішніх справ є актуальними, рівень законослужняності громадян набагато вищий, аніж в Україні, а самі органи внутрішніх справ виконують значно менше завдань, аніж українські органи. Більш того, в європейських країнах набагато вищий рівень матеріального, фінансового, технічного забезпечення органів внутрішніх справ, що відіграє значну роль у повсякденній діяльності останніх. Отже, на нашу думку, скорочення кількості особового складу органів внутрішніх справ України – справа не одномоментна, а потребує виважених, обачних кроків, а також тривалого часу. При цьому здійсненню таких заходів повинно передувати скорочення завдань, які здійснює кінцевий виконавець, приведення їх до тих же європейських стандартів, підвищення рівня фінансового та матеріального забезпечення, що дасть змогу виконувати такі завдання більш зручно та швидко. У ситуації ж, що склалася, виходить, що, не здійснивши конкретних заходів щодо покращення умов праці, підвищення рівня фінансового та матеріального забезпечення, кількість працівників органів внутрішніх справ постійно скорочують, що, без сумніву, призводить до перевантаження окремих працівників, втрати професійних кадрів, небажання працювати на результат.

Друге наше зауваження стосується «якісного поліпшення особового складу органів внутрішніх справ України». У цілому погоджуючись з автором, що такі заходи повинні передувати скороченню кількості особового складу [7, с. 152], зазначимо, що на практиці таке «поліпшення», на нашу думку відбувається не зовсім вірно й потребує деяких корегувань. Зокрема, йдеться про підготовку нових кадрів органів внутрішніх справ України – працівників патрульної поліції. Так, відповідно до ст. 72 Закону України «Про Національну поліцію» професійне навчання поліцейських складається з первинної професійної підготовки; підготовки у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання; післядипломної освіти; службової підготовки – системи заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності. При цьому поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов'язані пройти первинну професійну підготовку за відповідними навчальними програмами (планами), затвердженими Міністерством внутрішніх справ України [8]. Порядок організації професійної підготовки осіб рядового і началь-

ницького складу органів внутрішніх справ України визначено в Положенні з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, що затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 року № 318. Відповідно до вищенаведеного нормативно-правового акта професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ є організованим безперервним і цілеспрямованим процесом з оволодіння знаннями, спеціальними вміннями та навичками, необхідними для успішного виконання оперативно-службових завдань. Основними завданнями названої професійної підготовки є підготовка кваліфікованих фахівців правоохоронної діяльності, здатних на належному рівні забезпечувати охорону громадського порядку, проводити заходи з боротьби зі злочинністю та захисту законних прав, свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України; вивчення нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ та їх практичне застосування при здійсненні оперативно-службової діяльності; набуття працівниками знань і спеціальних навичок, необхідних для успішного виконання оперативно-службових завдань, та постійне їх вдосконалення; удосконалення навичок керівного складу органів внутрішніх справ з організації управління та навчання підлеглих, впровадження в практику оперативно-службової діяльності досягнень науки та техніки, передових форм та методів роботи, основ наукової організації праці; розвиток у працівників органів внутрішніх справ особистих моральних якостей, почуття відповідальності за власні дії, прагнення до постійного вдосконалення свого професійного та загальнокультурного рівня; навчання працівників органів внутрішніх справ прийомом і способам забезпечення професійної та особистої безпеки при виконанні службових обов'язків, у тому числі в екстремальних умовах; зміцнення зв'язків із населенням, забезпечення працівниками органів внутрішніх справ прав людини та громадянина під час виконання ними службових обов'язків [9]. На нашу думку, враховуючи те, що особи, які проходять таку підготовку, не мають не тільки відповідний рівень юридичної освіти, а подекуди й вищу освіту взагалі, двомісячний термін підготовки є занадто малим і повинен бути збільшений хоча б до одного року. Зокрема, за один рік навчання можна здобути знання першокурсника юридичного вищого навчального закладу, а загальнотеоретичні навчальні дисципліни замінити профільними: адміністративне право, адміністративна відповідальність, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, спеціальні курси з криміналістики, тактико-спеціальна та фізична підготовка тощо.

Окрім цього, в контексті вищенаведеного варто звернути увагу на законодавчі положення стосовно підвищення кваліфікації поліцейських. Так, відповідно до ст. 75 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські зобов'язані проходити підвищення кваліфікації за відповідним напрямом службової діяльності не рідше одного разу на три роки; перед призначенням на керівну посаду, у тому числі вищу керівну посаду, ніж займає. При цьому поліцейські, які не пройшли підвищення кваліфікації або не виконали відповідну навчальну програму (отримали незадовільні оцінки за її підсумками), не можуть бути призначені на вищі посади. Поліцейські, які не виконали під час проходження підвищення кваліфікації відповідну навчальну програму (отримали незадовільні оцінки за її підсумками), можуть бути знову направлені для проходження підвищення кваліфікації не раніше ніж через рік. Підвищення кваліфікації поліцейських здійснюється у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання за відповідними програмами, погодженими

Міністерством внутрішніх справ України [10]. Зауважимо, що вищенаведені терміни періодичності підвищення кваліфікації працівниками поліції потребують деяких корегувань. Зокрема, йдеться про те, що після всього двох місяців навчання поліцейських людина фактично призначається на посаду та виконує важливі завдання із забезпечення правопорядку, охорони прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. У свою чергу, підвищити здобути за два місяця знання вона фактично зможе тільки після проходження трьох років. На нашу думку, вищенаведене підвищення кваліфікації в першій раз повинно в обов'язковому порядку відбуватися після року служби в органах поліції. За рік служби в працівника поліції вже виробляється відповідні практичні навички, він по-новому зможе оцінити свою діяльність, дізнатися на практиці, які саме знання йому необхідні та на що перш за все треба звернути свою увагу під час навчання. У подальшому підвищення кваліфікації може проходити в запропонованому законодавцем варіанті – не рідше одного разу на три роки. Отже, ст. 75 Закону України «Про Національну поліцію» повинна бути доповнена положенням, відповідно до якого працівник поліції зобов'язаний пройти курси підвищення кваліфікації після першого року служби в органах поліції.

Також, зважаючи на складну економічну ситуацію в нашій країні, вважаємо доцільним відзначити недопустимість нераціонального використання бюджетних коштів, необхідність негайного внесення змін до ст. 73 Закону України «Про Національну поліцію» в частині того, що поліцейські, які достроково відрahовані з навчальних закладів, де вони проходили первинну професійну підготовку, через недисциплінованість, невиконання навчального плану, небажання продовжувати або проходити навчання, а також поліцейські, які після закінчення курсу первинної професійної підготовки склали іспити і отримали незадовільні оцінки, а також поліцейські, звільнені зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення курсів з первинної професійної підготовки, відшкодовують Міністерству внутрішніх справ України витрати, пов'язані з їх утриманням у відповідному навчальному закладі, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Окрім вищенаведеного, вважаємо доречним виокремити таку важливу складову кадрового забезпечення, спрямовану на якісне покращення особового складу, як процес люстрації. Так, правові й організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні визначено на рівні Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта очищення влади (люстрація) – це встановлена законодавством або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [11]. У контексті зазначеного вкажемо, що інститут люстрації не є вітчизняним винаходом, а запроваджується та здійснюється по відношенню до державних структур, в тому числі до органів внутрішніх справ, багатьох країн світу. Так, у Чехії в результаті проведення люстрації в Міністерстві внутрішніх справ посад позбулися 20% його працівників. На зміну прийшла молодь, яка навчалась у поліцейських школах за кордоном. Рівень довіри населення чеській поліції становить 60% [12, с. 19]. У Польщі одним із визначальних факторів успіху реформування органів внутрішніх справ відзначається, зокрема, проведення в таких органах люстрації, внаслідок чого можливим стало значне омолодження кадрів (серед службовців 65% складають люди віком до 40 років) [13, с. 14]. За-

значимо, що Міністр внутрішніх справ підписав Наказ Міністерства внутрішніх справ «Про організацію виконання вимог Закону України «Про очищення влади»» від 14 листопада 2014 року № 1229. Вищенаведеним нормативно-правовим актом передбачено строки проведення перевірок достовірності відомостей, що стосуються керівників та персоналу підрозділів Міністерства внутрішніх справ, а також тих центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ [14]. Сам Міністр внутрішніх справ через декілька тижнів після підписання вищенаведеного нормативно-правового акта заявив, що загалом в рамках першого етапу його наказом звільнено з органів внутрішніх справ 91 працівника з числа тих, які посідали керівні посади як в апараті міністерства, так і в територіальних органах. Серед них 8 генералів. В числі звільнених були начальники обласних УВС (Київської, Донецької, Чернігівської, Тернопільської, Хмельницької, Полтавської областей); керівництво Департаменту служби охорони та підрозділів ДАІ [15]. Отже, люстрація є важливою складовою кадрового забезпечення, її здійснення дасть змогу значно оновити кадри органів внутрішніх справ і підвищити рівень довіри населення до них у цілому.

Вважаємо вартим наголосити на скороченні кількості працівників органів внутрішніх справ, діяльність яких не пов'язана із безпосереднім виконанням завдань із забезпечення правопорядку, захисту й охорони прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Зарубіжний досвід проведення реформування органів внутрішніх справ свідчить про доцільність здійснення таких заходів. Зокрема, в 2011 році в Словаччині відбулася суттєва реорганізація органів внутрішніх справ, сутність якої полягала в тому, щоб зменшити чисельність «кабінетних» працівників, збільшивши кількість патрульних і фахівців дорожньої поліції (загалом показник збільшення становив 2 тисячі осіб). У згаданій період було ліквідовано судову поліцію, а оперативних співробітників збільшено на чотириста осіб, зокрема додалося 75 нових борців з організованою злочинністю та корупцією. Також скасували понад 200 керівних посад, що дало змогу заощадити майже 20 мільйонів євро [12, с. 20]. Європейський Союз критикував Угорщину за те, що понад третина поліцейського персоналу були командирами та начальниками, а в Європі цей показник сягав не більш як 10–12%. У 2003 році в цій країні зупинено створення нових посад в апараті поліції й оголошено про збільшення штату нижчого рангу [13, с. 22].

Висновки. Отже, на підставі вищенаведеного здається можливим дати висновок стосовно того, що кадрове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні є сукупністю визначених на нормативно-правовому рівні заходів, за допомогою яких уповноважені суб'єкти здійснюють кадрову роботу, формують кадровий потенціал цих органів з метою задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання в умовах забезпечення правопорядку в регіоні. При здійсненні діяльності із кадрового забезпечення органів внутрішніх справ повинно бути враховано ряд найважливіших факторів. По-перше, кількість особового складу органів внутрішніх справ підлягає скороченню тільки після проведення ряду заходів, спрямованих на покращення умов праці, зокрема фінансового та матеріального забезпечення. По-друге, повинні бути підвищені терміни навчання осіб на курсах первинної професійної підготовки. Також на законодавчому рівні повинно бути визначено, що поліцейські, які пройшли курси первинної професійної підготовки, після року служби в обов'язковому порядку повинні пройти курси підвищення

кваліфікації. Окрему увагу законодавцю слід звернути на запровадження інституту відшкодування коштів, що були витрачені на підготовку поліцейських на курсах первинної професійної підготовки, в разі відрахування таких осіб з навчання, а також у разі їх звільнення з органів поліції з негативних підстав протягом перших трьох років служби. По-третє, необхідним є завершення процесу люстрації, що дасть змогу якісно оновити кадри органів внутрішніх справ, а також позитивним чином вплинути на формування їх позитивного іміджу.

Список використаної літератури:

1. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.П. Матюхіна. – Х., 2002. – 409 с.
2. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 року № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
3. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січня 2002 року № 2925-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – Ст. 40.
5. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.
6. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України/МВС України: офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
7. Цикалевич В.М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Цикалевич. – К., 2009. – 219 с.
8. Про Національну гвардію України : Закон України від 12 березня 2014 року № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
9. Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 року № 318 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 38. – Ст. 1430.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
11. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
12. Карпюк Г.В. Реформи по-європейські / Г.В. Карпюк // Моменти. – 2015. – № 3. – С. 18–21.
13. Карпюк Г.В. Практика реформ: країни соцтабору / Г.В. Карпюк // Іменем закону. – 2015. – № 11 (5969). – С. 14–15.
14. Про організацію виконання вимог Закону України «Про очищення влади» : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 листопада 2014 року № 1229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1233618>.
15. У МВС розпочато процес люстрації – Арсен Аваков // ГУМВС України в м. Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/kyiv/uk/publish/article/169174>.