

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Аналізуються проблеми кадрового забезпечення діяльності міліції України, які унеможливають процес децентралізації органів внутрішніх справ, зокрема, у частині утворення місцевої міліції, обґрунтовуються рекомендації щодо напрямів їх вирішення для формування таких підрозділів в державі.

Ключові слова: децентралізація, кадрове забезпечення, міліція, місцева міліція, персонал, поліція, реформування.

Анализируются проблемы кадрового обеспечения деятельности милиции Украины, которые делают невозможным процесс децентрализации органов внутренних дел, в связи с необходимостью образования местной милиции, обосновываются рекомендации относительно направлений их решения для формирования таких подразделений в государстве.

Ключевые слова: децентрализация, кадровое обеспечение, милиция, местная милиция, персонал, полиция, реформирование.

The problems of the personnel providing of the activity of the militia of Ukraine which make the process of decentralizing the bodies of internal affairs, especially concerning creating the local militia, impossible, are analyzed; the recommendations pertaining to the directions of their solving for forming such units in the state are grounded.

Key words: decentralization, personnel providing, militia, local militia, personnel, police, reformation.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми пошуку шляхів реформування системи ОВС в Україні підтверджується фактом невиконання положень концепції МВС України щодо децентралізації органів внутрішніх справ, зокрема в частині формування підрозділів місцевої міліції. Серед основних завдань наголошувалося на необхідності напрацювання нормативно-правової бази з метою визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного елементу в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях. На сьогодні ситуація вказує на те, що цей напрям законотворчого процесу призупинено. У законопроекті, який перебуває на розгляді в комітеті Верховної Ради, не передбачається вирішення ряду проблем кадрового забезпечення

ОВС. Тому нема достатніх передумов для створення підрозділів місцевої міліції в Україні, однак усе ж важливо визначитися з окремими напрямами удосконалення кадрового забезпечення діяльності ОВС, які потребують адміністративно-правового регулювання.

Стан дослідження. Вітчизняний і світовий досвід побудови ефективної системи державного управління, розвитку місцевого самоврядування, проблем становлення й удосконалення системи ОВС, зокрема щодо кадрового забезпечення їх діяльності, певною мірою розглядалися вченими, які представляють різні галузі правової науки. Особливо слід підкреслити науковий внесок у висвітлення цієї проблематики таких провідних учених, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Р.А. Калюжний, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, Ю.Ф. Кравченко, В.С. Куйбіда, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, В.Л. Ортинський, В.П. Петков, В.М. Плішкін та інших. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС з охорони громадського порядку, процесу формування місцевої міліції в Україні, реалізації функції забезпечення правопорядку органами місцевого самоврядування розглянуто у працях А.П. Головіна, О.С. Доценка, Ю.В. Кідрука, К.В. Сесемка, А.В. Сергєєва, О.М. Солоненка, В.І. Фелика та ін. Їхні публікації мають важливе наукове та практичне значення, а висновки і рекомендації, що містяться в них, служать подальшому розвитку законодавства в адміністративно-правовій галузі, є загальнотеоретичною основою для досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС. Проте слід відзначити, що на сьогодні, дослідження цими вченими проблеми утворення місцевої міліції в Україні не дає чіткого окреслення кола проблем кадрового забезпечення діяльності органів місцевої міліції та шляхів їх подолання.

Виклад основних положень. Кадрове забезпечення ОВС – функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом цих органів. Кадрова функція в системі ОВС – пов'язана з виконанням завдань соціального забезпечення систем та процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей, які відповідають певним вимогам, до реалізації трудових функцій в організаційних рамках МВС України та його структурних підрозділах [1, с. 223].

А.В. Зубач та А.Н. Кокорєв визначають такі основні завдання кадрового забезпечення в діяльності ОВС: вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами; прийняття в межах своєї

компетенції заходів з реалізації державної кадрової політики у системі МВС; організація відбору і комплектації ОВС на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань, і поліпшення якісного складу кадрів ОВС; забезпечення встановленого порядку проходження служби в ОВС; організація системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її відповідності потребам цих органів [2, с. 31].

Розглядаючи питання кадрового забезпечення ОВС у сучасних умовах науковці виділяють послідовність елементів роботи з персоналом в ОВС: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів [3, с. 83].

Весь комплекс відносин, що виникають у роботі з кадрами, регулюється відповідними правовими нормами. Питання кадрового забезпечення діяльності ОВС – це досить широкий, складний комплексний інститут управління. Тому слід зупинитися на окремих його напрямках, які потребують адміністративно-правового регулювання, задля створення умов, що сприятимуть процесу децентралізації правоохоронних функцій, зокрема, створенню місцевої міліції в Україні.

На думку О.С. Юніна, під терміном «кадри ОВС» розуміються працівники, які виконують певні нормативно-службові обов'язки в рамках штатної чисельності і отримують за це грошову винагороду [4, с. 126].

Працівник міліції відповідно до сучасного законодавства є представником органів державної влади. Хоча працівники міліції є різновидом державних службовців, ст. 25 Закону України «Про державну службу» [5] не відносить працівників міліції до жодної з категорій посад державних службовців, оскільки порядок управління та організація діяльності міліції регулюється нормами спеціального законодавства, зокрема Законом України «Про міліцію» [6] та Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [7].

Щодо пропонуваного на розгляд Верховною Радою України проекту Закону «Про місцеву поліцію» (№4199 від 13 березня 2009 р.), поданого народним депутатом України А.С. Матвієнком, то пропонується визначити категорію працівника місцевої поліції як «службовця місцевого самоврядування, який на постійній основі займає посаду в органі місцевої поліції і виконує встановлені цим Законом, іншими пра-

вовими актами завдання щодо забезпечення на території села, селища, міста законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян» [8].

Процес утворення місцевої міліції в Україні повинен проходити зважено та поетапно. Тому, на працівника місцевої міліції не доцільно поширювати дію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 липня 2001 р. [9]. До того ж, правовий статус працівника міліції після прийняття змін до Закону України «Про міліцію» повинен визначатися як статус представника органів публічної влади, оскільки з утворенням місцевої міліції в Україні він представлятиме інтереси як місцевих громад, так і держави. Таким чином можна буде уникнути поділу міліції на «державну» та «недержавну (міліцію місцевого самоврядування)». Це збереже єдність системи МВС України, забезпечить уніфікацію підготовки фахівців у галузі правоохоронної діяльності, створить умови для ротації кадрів тощо.

Зміна поглядів на статус працівника ОВС зумовлює перегляд функцій цивільного персоналу міліції. Зміна стереотипів могла б привести до зміни функцій цивільного персоналу, розширення його повноважень, прав і обов'язків. На нашу думку, статус цивільного персоналу міліції (поліції) також потребує нормативного регулювання і приведення у відповідність з категоріями та рангами державної служби, а у випадку місцевої міліції – прирівнювання до служби в органах місцевого самоврядування. Це дуже актуально у контексті реформування ОВС у напрямку розатестування особового складу, завдання якого не пов'язано безпосередньо зі здійсненням правоохоронних функцій. Так, у Німеччині існують допоміжні підрозділи поліції на рівні земель і муніципалітетів. Правовою основою формування і використання допоміжних підрозділів поліції є нормативні акти, зокрема закони про добровільну поліцейську службу. Працевлаштування поліцейських цих підрозділів здійснюється на основі укладення індивідуальних трудових договорів. Їх роботою опікуються співробітники кадрів органів поліції. Як правило, особи, які входять до складу допоміжних підрозділів поліції, залучаються до проведення комплексних поліцейських заходів у тих випадках, коли поліції недостатньо власних сил. В основному вони виконують завдання контролю і регулювання дорожнього руху, патрулювання, охорони об'єктів; обов'язки водіїв автотранспорту і зв'язківців. Співробітники формувань допоміжних підрозділів поліції м. Гамбурга мають дозвіл на носіння зброї [10, с. 12].

Запропоновані у законопроектах та у відповідних положеннях правових актів, дія яких зупинена [8; 11], зміни щодо визначення статусу начальника місцевої міліції не дозволяють нам чітко визначити

межі його владних повноважень, оскільки нема механізму їх реалізації. Керівник підрозділу місцевої міліції є підлеглим щодо керівника вищестоящої інстанції, і у нього виникають ті ж мотиви поведінки особи, яка є підпорядкованою, а межі використання влади нею звужуються. Вони обмежуються через відсутність чіткого нормативного розмежування управлінських функцій між керівником управління (відділу) внутрішніх справ та начальником органу місцевої міліції. Крім того, існує проблема подвійного підпорядкування, у тому числі голові місцевої ради. За таких умов начальник органу місцевої міліції постає як керівник середньої ланки. Варіантом виходу з цієї ситуації могло б стати призначення на цю посаду цивільної особи.

Зміни в поглядах на структуру персоналу зумовлені суттєвими досягненнями у сфері роботи з кадрами. Проте, незважаючи на ці досягнення, ще не вдалося подолати негативні тенденції, що сьогодні визначають стан кадрового забезпечення ОВС та результати їх діяльності (падіння престижу професії правоохоронця, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності, поширення суїцидів серед особового складу тощо). Причини, що зумовили таке положення, пов'язані як із загальним станом суспільства, так і з тими змінами, що відбуваються в ОВС.

У процесі створення місцевої міліції слід враховувати, що успішність реформування ОВС дуже залежить від вирішення кадрових проблем. На нашу думку, існує сталий їх характер. Йдеться про якісне комплектування кадрів, професійну підготовку, виховання кадрів, соціальну роботу, формування іміджу, управління стресами, утримання (мотивацію і забезпечення) тощо. Сучасна система відбору кадрів потребує вдосконалення. Важливим фактором відбору персоналу для місцевої міліції є формування конкурентноспроможного середовища. Конкурентноздатність – це здатність органів місцевої міліції конкурувати з іншими підприємствами, установами і організаціями (в тому числі з іншими ОВС) в можливості підбору, прийому на роботу та утримання конкурентноспроможних працівників. Є.Ю. Подорожній зазначає: «Конкурентноспроможність працівника органів внутрішніх справ – це сукупність професійних характеристик працівника, яка характеризує його здатність до виконання покладених на нього завдань та обов'язків, що забезпечує вимоги держави щодо охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, та гарантує просування працівника по службі» [12, с. 88].

Гуманізація діяльності міліції, посилення соціальної спрямованості їх роботи зумовили розширення представництва в них жінок,

виникнення широкого кола проблем, пов'язаних із гармонізацією становища жінки в правоохоронних органах. Робота жінок у службах місцевої міліції (дільничних інспекторів міліції, дорожньо-патрульній та патрульній службах міліції) вже має і може мати згодом позитивний вплив на формування іміджу місцевої міліції. Проте, з огляду на складність та багатогранність цих проблем, процес «фемінізації» місцевої міліції повинен бути надзвичайно зваженим, враховуючи об'єктивні особливості проходження служби в різних підрозділах, фізіологічні особливості цієї статі. Зокрема, певною проблемою є кількісне зростання відсоткового складу курсантів жіночої статі, що згодом, після закінчення навчання, призводить до розподілу працівників чоловічої статі в оперативних службах, службах дільничних інспекторів міліції тощо, і навпаки, до збільшення кількості працівників жіночої статі у таких службах, як слідство, дізнання та ін. І це, на жаль, не є результатом вивчення професійної спрямованості працівника будь-якої статі щодо його придатності до служби у відповідних підрозділах, а «природний» розподіл за психофізіологічними особливостями та за принципом «здорового глузду». Тому шляхом вирішення цієї проблеми є розробка науково-обґрунтованих обмежень, що повинні встановлюватись до кандидатів на службу в конкретний підрозділ міліції, лімітів державного замовлення щодо підготовки кандидатів на службу, розподілені за статевим принципом, професіоналізація фахової підготовки спеціалістів з правоохоронної діяльності.

Соціальна роль жінки в суспільстві полягає, насамперед, у народженні та вихованні дітей. Тому, виникає ситуація, коли працівник міліції-жінка йде у відпустку по догляду за дитиною до досягнення 3-річного віку, а на її посаду на час такої тривалої відпустки неможливо призначити атестованого працівника, в зв'язку з особливостями правового регулювання порядку проходження служби в ОВС. Зростає навантаження на інших працівників підрозділу. Інколи в структурних підрозділах міськрайвідділів внутрішніх справ із чисельністю 4–8 чоловік, кількість працівників у соціальних відпустках перевищує 50%. Тому в цьому напрямі потрібно провести спеціальні дослідження та забезпечити нормативне врегулювання питань проходження служби в підрозділах міліції (у тому числі місцевої) щодо заміщення таких вакансій атестованими працівниками.

Одним із базових положень управління персоналом є те, що організація (міліція) бере на себе обов'язок найповніше використовувати можливості працівників та сприяти їх зростанню. У зв'язку з цим підвищується значущість атестації персоналу ОВС, ефективність якої ве-

ликою мірою залежить від відпрацьованості механізму її проведення, дотримання визначеної нормативними актами періодичності, врахування цілей та інтересів організації та її працівників, компетентності суб'єктів атестації, розробленості критеріїв оцінки персоналу.

Поряд з проблемою дієвості атестації працівників місцевої міліції постає проблема забезпечення їх службового просування та найраціональнішого використання. Процес атестації потребує вдосконалення, шляхом внесення змін у галузевих нормативних актах. Кожен із працівників має знати не тільки перспективи свого службового росту, а й умови, за яких вони можуть бути реалізовані.

Висновки. 1. Кадрова функція включає в себе два основних напрями: організаційну роботу з персоналом та діяльність із удосконалення структури системи. Обидва напрями кадрової функції будуються на основі права й органічно поєднуються з правовою роботою.

2. Правовий статус працівника міліції в процесі децентралізації ОВС після прийняття змін до Закону України «Про міліцію» повинен бути визначений як статус представника органів публічної влади – суб'єкта публічної служби.

3. Підбір кандидатури начальника місцевої міліції повинен відбуватися з врахуванням позиції місцевої громади та МВС України, оскільки ступінь придатності кандидата повинен бути визначений як за суто професійними якостями, так і з врахуванням думку представників місцевого населення.

4. Оскільки працівники міліції відповідно до чинного законодавства, належать до штатної чисельності ОВС, їх слід відносити до категорії «кадри ОВС». Проте частина персоналу ОВС, що надають допомогу у виконанні своїх обов'язків правоохоронцям, на наш погляд, теж є різновидом державних службовців, які виконують управлінські функції та сприяють у забезпеченні правоохоронних функцій, мають специфічний статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження. Тому пропонується така класифікація персоналу ОВС: а) кадри міліції – атестований персонал служб міліції; б) цивільна міліція – цивільний персонал, який частково наділений повноваженнями кадрів міліції; в) допоміжний і обслуговуючий (технічний) персонал.

5. Цивільний персонал міліції може частково здійснювати правоохоронні функції, що покладатиме на нього певні обов'язки та наділятиме цей персонал додатковими правами. З цією метою, доцільно прийняття Закон України «Про статус цивільного персоналу МВС України».

6. Основним завданням відбору кадрів на перших етапах утворення місцевої міліції в Україні є формування конкурентноспромож-

ного середовища. Напрямом вирішення проблеми якісного добору кадрів в ОВС є розробка науково-обґрунтованих обмежень, що повинні встановлюватись до кандидатів на службу в конкретному підрозділі міліції, лімітів державного замовлення на підготовку фахівців, розподілених за статевим принципом, професіоналізації їх підготовки за спеціальностями правоохоронної діяльності.

7. В організації діяльності міліції нечітке регулювання порядку просування по службі слід ліквідувати через зазначення у нормативно-правових актах підстав для виникнення суб'єктивного права на висування і системи критеріїв для цього.

1. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

2. Зубач А.В. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: учеб. пособие / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев. – М.: Щит-М, 2005. – 354 с.

3. Манжула А. Кадрове забезпечення ОВС на тлі становлення демократичних процесів в Україні / А. Манжула, О. Янко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 82–85.

4. Юнін О.С. Щодо проблем кадрової роботи в органах внутрішніх справ України / О.С. Юнін // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 2. – С. 129–131.

5. Див.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

6. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

7. Див.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>.

8. Див.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34732

9. Див.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>.

10. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини) / С.Я. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 44 с.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції: Закон України від 4 березня 2004 р. № 1577-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 23. – Ст. 323.

12. Подорожній Є.Ю. Формування конкурентноспроможного середовища як фактор відбору персоналу для МВС України / Є.Ю. Подорожній // Право і безпека. – 2006. – № 5'1. – С. 87–89.