



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Зоряна Романівна КІСІЛЬ,

доктор юридичних наук, професор,
декан факультету психології

Навчально-наукового інституту права, психології та економіки
Львівського державного університету внутрішніх справ,
вул. Кривоноса, 1, м. Львів, 29000,
zoriana_kisil@mail.ru

УДК 342.98:35.082.3:342.98

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Узагальнено проблемні питання концептуальних засад реформування проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, подальшого вдосконалення системи підготовки фахівців для партисипації у загально соціальних та спеціалізованих ланках державного апарату України, приведення іманентних якісних показників якості проходження служби в ОВС України до стандартів ЄС та реформування комплексу індикативних засобів визначення рівня дидактичної ефективності. Детально розглянуто методіку підвищення ефективності функціонування системи ОВС України за рахунок розробки ефективної сучасної стратегії її розвитку. Запропоновано концептуальне розуміння сутності та особливостей синергетичних процесів реорганізації та оптимізації як визначальних векторів модернізації державної служби в ОВС України.

Ключові слова: концепція, реформування, проходження державної служби в ОВС України, кадрова політика в ОВС України, професійний відбір та професіоналізація співробітників ОВС України, законність, запобігання і протидія корупційним правопорушенням в ОВС України, реструктуризація та модернізація правоохоронної діяльності.

Докорінні зміни у соціально-економічному середовищі функціонування органів внутрішніх справ України, складні та неоднозначні процеси, що відбуваються у сучасному суспільстві, потребують прийняття адекватних заходів реагування щодо вдосконалення організації управління органами внутрішніх справ України. Головними тенденціями цієї діяльності можна вважати реалізацію комплексного, системного підходу до управління, підвищення професіоналізму на всіх його рівнях та в усіх компонентах. Теоретична та практична робота в цьому напрямі вже почалась, але існує ще багато невирішених питань. Серед них — широке коло проблем, пов'язаних з різними аспектами проходження державної служби працівниками органів внутрішніх справ України.



Різні аспекти проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, їх кадрового забезпечення у свій час були висвітлені у працях учених В. Авер'янова, О. Андрійко, С. Алексєєва, Г. Атаманчука, А. Альохіна, О. Бандурки, Д. Бахраха, Л. Білої, К. Бельського, І. Голосніченко, В. Горшенєва, І. Данильєва, Є. Додіна, С. Дубенко, М. Іншина, Д. Калаянова, Р. Калюжного, С. Ківалова, Л. Ковалєва, В. Коваленко, Ю. Козлова, В. Колпакова, В. Кравця, О. Крупчана, Б. Лазарєва, В. Малиновського, В. Манохіна, Т. Мотренка, Н. Нижника, О. Оболенського, О. Петришина, В. Попова, О. Рябченко, О. Синявської, Ю. Старілова, С. Студенікін, М. Студенікіна, Ю. Шемшученко, Л. Явича, О. Якуби, М. Якимчука та ін.

Мета статті — розгляд домінантних проблем процесу проходження служби в ОВС України та продукування способів їх оптимальної резолюції.

Складність криміногенної ситуації в Україні, тенденції її подальшого розвитку, наявність певних явищ та детермінант, які зумовлюють ці тенденції, вимагають відповідної стратегії боротьби зі злочинністю, значних капіталовкладень, професіональних кадрів, передового технічного оснащення. Підкреслюючи значення всіх названих вище факторів, їх взаємозумовленість, відзначимо, що вирішальним з-поміж них є, безумовно, людський фактор: здатність працівників органів внутрішніх справ України ефективно та якісно виконувати свої функціональні обов'язки, їх розуміння та готовність реалізовувати місію ОВС України у суспільстві.

Неможливо не погодитись, у зв'язку з цим, з висловлюванням щодо значення персоналу для організації відомого у світі управління фахівця Акіо Моріта: “Жодна теорія, програма або урядова політика не можуть зробити підприємство успішним; це можуть зробити тільки люди” [1, с. 65]. Створення унікального професійного ядра кадрового потенціалу організації розглядається за сучасних умов як основна конкурентна перевага будь-якої організації, яка намагається зміцнити свої позиції, досягти високих результатів та визнання діяльності. У ХХІ ст. це положення, за оцінкою аналітиків, набуває сили непорушного закону, оскільки пристосуватись до змін, що відбуваються у зовнішньому середовищі, може тільки високомобільний, орієнтований на постійний розвиток персонал [2, с. 265].

Повною мірою ці висновки стосуються органів та підрозділів внутрішніх справ України, які для досягнення успіху у своїй діяльності повинні мати стабільний, ефективно діючий персонал. Реалії сьогодення постійно підвищують вимоги до персоналу органів внутрішніх справ України. Ці вимоги особливо зросли на сучасному етапі розвитку суспільства, коли завдання органів внутрішніх справ України стають усе більш складними, багатограними та відповідальними. На сьогодні реформування органів внутрішніх справ України є вкрай необхідним, позаяк активізація процесів модернізації проходження державної служби вимагає зміну вектору діяльності правоохоронців до європейських стандартів. Європейський вибір України ставить перед керівництвом МВС України завдання щодо реформування правоохоронних органів у деполітизований і демілітаризований інститут, діяльність якого ґрунтується на принципах верховенства права, що сприятиме реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Слушною є думка вчених-поліцейстів у частині неможливості входження України до Європейського Союзу без переорієнтації діяльності правоохоронних органів, зокрема міліції. Для більшості поліцейських систем досягнення цих вимог стало можливим за рахунок концептуального реформування, яке відбувалося за декількома домінантними принципами. Аналіз концепцій реформування правоохоронних органів європейських країн дає підстави стверджувати про те, що перелік принципів різнився, позаяк наявні відмінності в політичній ситуації в державі, і політичній волі, й готовності державних структур до реорганізації своєї діяльності. Домінуючими принципами, які застосовувалися, слід визнати такі, а саме: верховенство права, демократичний централізм, деполітизація діяльності, демілітаризація, відкритість у діяльності, тісна співпраця з громадянами, відкритість для форм зовнішнього контролю, професіоналізація персоналу. У зв'язку з цим, особливого значення набуває розробка цілісної концепції проходження державної служби персоналом органів внутрішніх справ України, пошук



та запровадження нових підходів до цієї діяльності, вивчення тих надбань, що вже накопичені сучасною теорією та практикою управління.

В основу процесу реформування правоохоронних органів України має бути покладений структурний функціонально-галузевий принцип, який полягає у проведенні їх функціонального обстеження, визначенні за його результатами і розмежуванні основних функцій, завдань і меті діяльності цих органів, створенні відповідних нормативно-правових передумов для вдосконалення їх організаційної та функціональної структур, у тому числі прийняті Концепції реформування правоохоронних органів України.

В Україні існує потреба в перегляді, оновленні та систематизації чинних та прийнятті нових нормативно-правових актів щодо статусу та організації діяльності правоохоронних органів, а також у необхідності їх громадського обговорення, що є гарантією зміцнення конституційних засад державного і суспільного життя. Безперечно, розвиток законотворчого процесу й оптимізація законодавства в Україні мають здійснюватися з урахуванням позитивного вітчизняного досвіду та рекомендацій провідних міжнародних організацій — Ради Європи, ЄС, ГАТТ/СОТ.

У 2010 році експерти Ради Європи здійснили аналіз стану функціонування ОВС України, за результатами чого підготували відповідний звіт, в якому наголошується на необхідності чіткого визначення повноважень суб'єктів і об'єктів реформи, механізму координації їх дій, розробки комплексного процесу реформування, координації реформування МВС України і системи правосуддя та пенітенціарної системи для забезпечення ефективності боротьби зі злочинністю. Слушними також є рекомендації щодо:

— *структури* (підсилення правових підрозділів, розподіл завдань і повноважень між органами центрального та регіонального рівня, а також удосконалення обміну інформацією);

— *кадрової політики* (розроблення заходів з поліпшення матеріального і соціального забезпечення працівників, нової системи оцінки персоналу для сприяння добору кадрів, підвищенню по службі, професійному навчанняю);

— *професійної підготовки* (перегляд навчальних програм з метою вдосконалення їх спрямування на потреби поліції, доповнення програм з урахуванням потреб, викликаних проведенням реформ, приділення особливої уваги підготовці вищих керівних кадрів у сфері управління процесами реформування).

Слід погодитися з думкою експертів щодо того, що реформуванню має підлягати не лише система органів МВС України, а й інші правоохоронні органи. У процесі такого реформування слід визначити загальну політику в охоронній сфері, підзвітність ОВС та контроль над ними з боку різних гілок державної влади і громадян [3].

Враховуючи те, що Україна, зробивши європейський вибір, взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції правоохоронних органів, які повинні відповідати принципам Ради Європи, перед МВС України постає завдання розробити Концепцію проходження державної служби в органах внутрішніх справ України, стратегічною метою якої має стати формування високопрофесійного, стабільного, оптимально збалансованого кадрового корпусу, який відповідатиме сучасним і прогнозованим соціально-політичним, економічним, криміногенним та іншим умовам, здатним ефективно вирішувати завдання, поставлені суспільством і державою перед МВС України.

В основу сучасної моделі проходження державної служби працівниками органів внутрішніх справ України, її організаційних та правових засад мають бути покладені принципи, що вже практично перевірені світовим досвідом та набули наукового визнання: дієздатності й ефективності персоналу, його професіоналізму та компетентності, відданості справі та високої моральності, відповідальності та дисциплінованості, стимулюванні праці, її прозорості та підзвітності, змагальності і конкурентності, пріоритету особистих заслуг, досягнення високого рівня корпоративної єдності та злагоди. Це, у свою чергу, передбачає розроблення професійної стратегії у сфері роботи з персоналом, її відповідного



організаційного, правового, управлінського та ресурсного супроводу із застосуванням інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEX і SIGMA.

Нині Twinning є одним із ключових інструментів інституціональної розбудови, який використовується Європейською комісією для надання допомоги країнам-кандидатам на вступ до ЄС, спрямованого на побудову в країнах-бенефіціарах сучасного та ефективного державного управління в різних секторах, у тому числі розвитку структури людських ресурсів, управлінських якостей, необхідних для адаптації національного законодавства до норм та стандартів Європейського Союзу. Відповідно до Указу Президента України від 6 жовтня 2005 р. № 1424 “Питання забезпечення впровадження програми Twinning в країні” [4] та у рамках проекту “Твіннінг для МВС України. Упровадження та розвиток системи якості міліції України” запроваджено спільний інструмент адміністративної співпраці поліцейських різних держав.

Сьогодні в державі актуальним щодо МВС України є завдання з розробки проекту відповідної концепції їх реформування. Важливим елементом процесу запровадження сучасної моделі проходження державної служби в органах внутрішніх справ України є розробка документів з викладенням необхідних параметрів та вимог до процесів, а також способів їх виконання і розмежування відповідальності за їх реалізацію.

Процес реформування ОВС України є складовою процесу вдосконалення діяльності правоохоронної системи в цілому, невід’ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови правової держави і має передбачати поетапне перетворення її в цивільне відомство європейського типу шляхом розроблення відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що становитимуть правову основу діяльності системи. Слід відмітити, що процес реформування проходить у час зміни політичних традицій та економічних відносин в Україні. Поряд із внутрішніми перетвореннями, на ситуацію у країні істотно впливають процеси загальносвітового характеру: глобалізація, урбанізація, міграція значних мас населення, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо. За цих умов діяльність української міліції теж має зазнати змін для того, щоб адекватно реагувати на нові умови розвитку суспільства.

Метою оновлення законодавчого регулювання діяльності органів внутрішніх справ України, має бути забезпечення реалізації державної політики у сфері попередження і нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці, ефективна протидія злочинності, зміцнення законності і правопорядку, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та вчасна їх ліквідація тощо. Оновлена нормативно-правова база, що регулюватиме діяльність органів внутрішніх справ України, має забезпечити функціонування потужного державного механізму щодо захисту внутрішньої безпеки в державі, зосередити та розвинути апробовані часом і практикою найбільш важливі положення чинного Закону України “Про міліцію”.

Разом з тим варто зауважити, що механізм реформування проходження державної служби в органах внутрішніх справ — це складний процес зі своїми нормативно-правовими закономірностями, послідовними етапами та відповідним алгоритмом. Специфічна сфера діяльності цих органів (міліції), яка пов’язана із повсякденним несенням служби, постійною бойовою готовністю в мирний час прийти на допомогу громадянам, захистити суспільство від кримінального безчинства, вимагає обережного ставлення до регулювання правової сфери її діяльності. Усяка поспішність у цьому процесі або його ігнорування, будь-які екстрені та “революційні” зміни можуть призвести до виникнення ризику неконтрольованості оперативної обстановки в державі, зниження ефективності протидії злочинності, втрати кваліфікованих кадрів тощо.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на євроінтеграцію, а отже, на чітку відповідність роботи міліції європейським стандартам правоохоронної діяльності детермінують потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності.



У процесі реформування проходження державної служби в органах внутрішніх справ України необхідно вирішити такі основні завдання:

— оптимізувати структуру правоохоронних органів шляхом скорочення та реорганізації;

— деполітизувати правоохоронні органи шляхом мінімізації політичного впливу на їх діяльність, створення та запровадження механізму унеможливлення використання органів внутрішніх справ України у партійно-політичних, групових чи особистих інтересах;

— змінити вектор діяльності правоохоронних органів з силового на обслуговуючий, орієнтованого на вирішення проблем населення;

— забезпечити дотримання принципу верховенства права в діяльності органів внутрішніх справ України, шляхом усунення наявних правових колізій та прогалин у чинному законодавстві;

— забезпечити професійний підхід при стратегічному розвитку системи МВС України;

— модернізувати кадрову політику в органах внутрішніх справ України шляхом вироблення сучасних критеріїв та процедур відбору персоналу на службу в ОВС України, реформування системи професійної підготовки правоохоронців;

— забезпечити створення в МВС України ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення — нормативно визначених, взаємопов'язаних та узгоджених дій органів внутрішніх справ України від отримання інформації про злочин (інше правопорушення) до повного забезпечення захисту інтересів та прав потерпілих і держави;

— запровадити ефективно діючі системи й механізми цивільного демократичного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України; дотримання ними конституційних прав і свобод людини, поваги до її гідності та виявлення до неї гуманного ставлення;

— створити дієві механізми недопущення корупції в діяльності ОВС України;

— підвищити довіру населення до органів внутрішніх справ України, забезпечити їх партнерство і взаємодію.

Перед МВС України стоїть важливе завдання: перейти на правоохоронне (поліцейське) обслуговування громадян, втілити в життя принцип “міліція для народу”. Парадигма діяльності міліції має перейти від відносно вузького поліцейського правозастосування до ширшої концепції поліцейського обслуговування. На практиці це дістане свій вияв у посиленні співпраці з громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування, запровадженні системи соціологічного моніторингу рівня довіри населення території обслуговування до відповідних органів внутрішніх справ України як одного з критеріїв ефективності їх діяльності, вдосконалення діяльності з правового виховання та правової освіти широких верств населення з урахуванням соціальних, національних та вікових особливостей з метою формування стійких установок на правомірну поведінку та сприяння правоохоронним органам.

Діяльність міліції з реактивної (реагування каральними методами на вже вчинені злочини) повинна перетворитися на проактивну, в основу якої буде покладений принцип профілактики злочинів (відвернення їх шкідливих наслідків).

Концепція має забезпечити системний підхід до остаточного переходу системи органів МВС від каральних до соціально-сервісних функцій та досягнення основних організаційних і правових параметрів моделі, здатної найбільш ефективно забезпечити права і свободи особи, протидіяти злочинності та корупції, забезпечити громадську безпеку та виконання інших завдань, покладених на МВС України [5, с. 154].

Обсяги і змістовна складність інституційних перетворень, що мають бути здійснені, проблеми нормативно-правового, організаційного, кадрового, ресурсного забезпечення тощо вимагають їх поетапного виконання. Положення Концепції, етапи її реалізації повинні бути деталізовані та розвинуті в цільових програмах, планах поступального



вдосконалення окремих напрямів оперативно-службової діяльності МВС та складових його системи.

Отже, реформування діяльності органів внутрішніх справ України, на нашу думку, слід здійснювати за такими напрямками:

- 1) нормативно-правове регулювання діяльності працівників органів внутрішніх справ України;
- 2) заходи організаційно-управлінського характеру;
- 3) професіоналізація державної служби в органах внутрішніх справ України;
- 4) формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України; взаємодія з населенням і громадськістю;
- 5) удосконалення механізму реалізації кадрової політики в органах внутрішніх справ України.

Реалізація Концепції та розроблених на її підставі програм і планів дозволить досягти:

- визначення місця і ролі системи органів МВС у державному механізмі України на найближчі час та перспективу;
- забезпечення стабільності її соціального призначення, завершення перебудови системи органів МВС у цивільне відомство відповідно до змісту внутрішньої політики;
- впровадження механізму унеможливлення використання правоохоронних органів у політичних, групових чи особистих інтересах.

Список використаних джерел

1. Кричевский, Р. Л. Если Вы — руководитель ... Элементы психологии менеджмента в повседневной работе [Текст] / Р. Л. Кричевский. — М. : Дело, 1996. — 242 с.
2. Матюхіна, Н. П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття [Текст] / Н. П. Матюхіна. — Х. : Гриф, 2006. — 301 с.
3. Криволапчук, В. О. Проблеми реформування системи МВС України [Текст] / В. О. Криволапчук // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Теорія і практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ” (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / Київ, ДНДІ МВС України. — К. : ДНДІ, 2009. — С. 22–27.
4. Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні : Указ Президента України від 06.10.2005 р. № 1424 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1424/2005>.
5. Кісіль, З. Р. Правові та психологічні засади запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 19.00.06 / Кісіль Зоряна Романівна. — К., 2011. — 522 арк.

Надійшла до редакції 13.06.2014



Кисиль З. Р. К вопросу реформирования прохождения государственной службы в органах внутренних дел Украины

Обобщены проблемные вопросы концептуальных основ реформирования прохождения государственной службы в органах внутренних дел Украины, дальнейшего совершенствования системы подготовки специалистов для партисипации в общесоциальных и специализированных звеньях государственного аппарата Украины, приведения имманентных качественных показателей качества прохождения службы в ОВД Украины к стандартам ЕС и реформирования комплекса индикативных средств определения уровня дидактической эффективности. Подробно рассмотрена методика повышения эффективности функционирования системы ОВД Украины за счет разработки эффективной современной стратегии ее развития. Предложено концептуальное понимание сущности и особенностей синергетических процессов реорганизации и оптимизации как определяющих векторов модернизации государственной службы в ОВД Украины.

Ключевые слова: концепция, реформирования, прохождения государственной службы в ОВД Украины, кадровая политика в ОВД Украины, профессиональный отбор и профессионализация сотрудников ОВД Украины, законность, предотвращения и противодействие коррупционным правонарушениям в ОВД Украины, реструктуризация и модернизация правоохранительной деятельности.

Kisil, Z. R. Concept for Reforming the Civil Service in the Internal Affairs of Ukraine

The article is devoted to the generalization problem for conceptual principles of civil service reform in the Internal Affairs of Ukraine, the further improvement of the training for participation in general and special social levels of the state apparatus Ukraine, bringing the inherent quality indicators of the quality of police service in Ukraine with EU standards and reform set of indicative measures to counter the didactic effectiveness. Detail the method of increasing the efficiency of the system ATS Ukraine through the development of effective strategies for its modern development. A conceptual understanding of the nature and characteristics of synergetic processes of reorganization and optimization as defining vectors modernization of the civil service in Ukraine ATS.

Keywords: concept, reform of the civil service in Ukraine police, personnel in the police department Ukraine, staff recruitment and professionalization of police staff in Ukraine, legality, preventing and combating corruption offences to the police Ukraine, restructuring and modernization of law enforcement.

