

ОПТИМІЗАЦІЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ Й СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ МВС УКРАЇНИ ТА ЇХ СКЛАДОВІ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І СВІТОВИЙ ДОСВІД ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

ПІДЮКОВ Петро Павлович - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України завідувач наукової лабораторії НАВС

УСТИМЕНКО Тетяна Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права і процесу НАВС

ДРОНОВА Олена Сергіївна - кандидат психологічних наук, провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем психологічного забезпечення навчально-виховного процесу НАВС

Стаття посвячена проблемам определения и обеспечения оптимальной численности работников МВД Украины, усиления их социальной защиты на современном этапе, анализируется мировой теоретический и практический опыт по их решению, предлагаются соответствующие рекомендации по его внедрению при разработке концепции ожидаемого реформирования отечественной правоохранительной системы, в частности, органов внутренних дел, и её реализации.

Ключові слова: чисельність, структура МВС, соціальний захист працівників ОВС, концепція реформування правоохоронної системи, правоохоронної діяльності.

Основними характеристиками будь-якої організації, відомства, установи є структура і чисельність персоналу.

Оптимальна чисельність працівників дозволяє ефективно і якісно виконувати конкретну роботу в заданих об'ємах і забезпечує дотримання науково-обґрунтованого режиму праці та відпочинку.

Розрахунок штатної чисельності персоналу установ, підприємств, організацій здійснюється зазвичай за загальними правилами. Втім, певною специфікою визначається розрахунок цього показника для правоохоронних відомств, зокрема органів внутрішніх справ.

Проблематика чисельності працівників МВС є актуальною не тільки для вітчизняної правоохоронної системи, в тому числі ОВС. Наприклад, з 2013 року вона предметно до-

сліджується Інститутом проблем правозастосування при Європейському університеті в Санкт-Петербурзі у рамках концепції комплексної реформи правоохоронних органів Росії (дослідження розраховане на 5 років). На виконання розпорядження МВС Росії від 15 червня 2011 року №1/4814 «Про розробку нормативів чисельності», ВНДІ МВС Росії, відомчими освітніми установами цього міністерства (Академія управління МВС Росії, Московський університет МВС Росії, Уральський юридичний інститут МВС Росії, Нижегородська академія МВС Росії, Далекосхідний юридичний інститут МВС Росії, Орловський юридичний інститут МВС Росії, Краснодарський університет МВС Росії, Воронежський юридичний інститут МВС Росії, Санкт-Петербурзький університет МВС Росії, Всеросійський інститут підвищення кваліфікації співробітників МВС Росії) проводиться розробка зазначених нормативів відповідно до основних напрямів оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ Російської Федерації. За інформацією ВНДІ МВС РФ, станом на грудень 2013 року завершено апробацію методик розрахунку нормативів штатної чисельності ОВС Російської Федерації та розпочато розробку тимчасових відомчих штатних нормативів по основних напрямках діяльності служб та підрозділів російської поліції [1].

У Республіці Казахстан в 2013 році затверджено розроблену Концепцію кадрової політики її правоохоронних органів. Реалізація Концепції розрахована на період до

2018 року, в якій, серед іншого, спочатку передбачено розробку науково обґрунтованих нормативів чисельності співробітників правоохоронних органів, а на другому її етапі планується впровадження системи формування кадрового потенціалу й досягнення оптимальної відповідності штатної чисельності обсягу виконуваних робіт [2].

Певний досвід розв'язання визначеної проблеми мають також Польща, Грузія та інші зарубіжні держави.

Отже, оптимізація чисельності національної правоохоронної системи, зокрема органів внутрішніх справ, повинна здійснюватись відповідно до Концепції реформування правоохоронних органів, очікуваним терміном розробки і прийняття якої в Україні відповідно до затвердженого в січні 2011 року Указу Президента України «Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства у Раді Європи» було визначено 14 квітня 2013 року. Втім, визначений відповідальним виконавцем Мін'юст України не організував, а створений при РНБО країни координаційний комітет не забезпечив належного контролю щодо його виконання. Як наслідок, станом на квітень ц.р. вищезгаданої концепції поки що не існує, отже, вважаємо, що вирішення цього питання має активно форсуватися, зокрема, і за ініціативою МВС України як одного із співвиконавців.

Цілком зрозуміло, що основні напрями і науково обґрунтовані підходи щодо оптимальної чисельності органів внутрішніх справ (і правоохоронної сфери в цілому) повинні зайняти у цій концепції одне з чільних місць.

При їх визначенні, здається, слід урахувати таке.

1. Щодо загальної чисельності особового складу МВС України. Загальновизнаною світовою практикою вважається визначення загальної чисельності працівників поліції залежно від кількості населення країни (регіону). Сьогодні максимальною нормою в країнах Центральної та Східної Європи визначено в середньому 45 поліцейських на кожні 10 тисяч населення. Тобто якщо в Україні проживає близько 46 млн. осіб, загальна чисельність вітчизняної міліції не повинна перевищувати 207 тис. працівників.

Якщо взяти до уваги, що внутрішні війська щойно передаються з МВС у систему Міністерства Оборони України з перепрофілюванням у Національну гвардію (близько 35 тис. осіб), наявний штат МВС (260 тис., включаючи всі, в тому числі й допоміжні, служби і підрозділи разом із цивільними працівниками) має бути скорочений майже на 20 тис.

Водночас, вищенаведені нормативи розраховані на країни і регіони з більш-менш стабільною оперативною обстановкою, не враховують категорійності регіонів. Історії відомі непоодинокі факти збільшення чисельності поліції (а також і деяких інших військових формувань, що залучені до забезпечення завдань з охорони правопорядку та внутрішньої безпеки) як у країнах Європи, так і Сполучених Штатах Америки у разі загострення криміногенної ситуації (активізація мафіозних кланів, організованої чи наркозлочинності, проявів тероризму тощо) або при її реальній загрозі внутрішній державній безпеці [3]. Доречно також при цьому зазначити, що з подальшою нормалізацією оперативної ситуації відповідно скорочували і чисельність особового складу поліцейських органів та підрозділів. Але при цьому поліцейські, які підлягали такому скороченню, залишалися назавжди в резерві відповідних органів поліції і їм із державного бюджету країни дотувалася різниця у матеріальному забезпеченні до рівня оплати за попередньо займаною посадою в поліції, який вважається порівняно з іншими професіями досить високим.

У країнах Центральної та Східної Європи, наприклад, щорічне утримання одного поліцейського становить у середньому 40 тис. дол., ще вище він – у Сполучених Штатах Америки.

У порівнянні зазначимо, що державним бюджетом України на поточний 2014 рік цей показник передбачений у розмірі близько 60 тис. грн. (57, 8) або майже 5, 3 тис. дол. (за курсом 11 грн. за дол.) на одного працівника міліції.

Звісно, що належний рівень зарплати фінансового і матеріально-технічного забезпечення особового складу – це чи не найголовніша умова і важливий ефективний крок

щодо реального подолання корупції у лавах ОВС і всієї правоохоронної системи держави, оптимізації її потужних можливостей у більш якісному розв'язанні поставлених завдань.

«Чим ефективніше працюватиме ця система, – наголошується Главою Уряду країни А.П. Яценюком, – тим більше шансів не просто поламати корупцію, але й поповнити бюджет і забезпечити відповідні стандарти в українському суспільстві» [4, с.2].

Цілком зрозуміло, що в умовах гострої фінансової кризи, тимчасової політичної і економічної нестабільності в державі національний державний бюджет не в змозі забезпечити покращання рівня матеріально-технічного і фінансового забезпечення правоохоронної сфери, особливо органів внутрішніх справ.

Водночас, вважаємо невірним прагнути до цього, розраховуючи на можливість скорочення чисельності особового складу міліції з її приведенням у відповідність до вищезазначених нормативів, що існують у розвинених зарубіжних країнах. І тим більш, з огляду на неухильне ускладнення криміногенної ситуації, що спостерігається останнім часом у державі, здається взагалі скороспішним і невчасним розгляд питання про скорочення загальної чисельності системи МВС (на 20 тис. осіб) на сучасному етапі.

Це, до речі, стосується й інших правоохоронних відомств, скорочення чисельності особового складу яких (до 80 тис. осіб) має на меті Уряд країни.

На наше глибоке переконання, керівництву держави і українському суспільству слід зробити серйозні висновки після нещодавно проведеної часткової військової мобілізації та фактично повного відновлення Збройних Сил України, які внаслідок тривалого неухильного скорочення і розброєння протягом останніх років виявилися просто не здатними активно і фахово протидіяти агресору в АР Крим. Тим більше, якщо взяти до уваги те, що поновити чи укріпити потім у разі необхідності чисельність міліції аж ніяк не буде можливим шляхом часткової чи навіть загальної військової мобілізації.

2. Як нам здається, залежно від структури злочинності і тенденцій щодо розпо-

всюдження тих чи інших видів злочинів та інших правопорушень має відбуватись і внутрішній перерозподіл загальної штатної чисельності МВС між підрозділами кримінальної міліції, досудового слідства, міліції громадської безпеки тощо.

3. Вважаємо, що чисельність управлінсько-командної ланки та працівників допоміжних служб, що не вирішують безпосередньо завдань з протидії злочинності, має розраховуватись, виходячи з кількості особового складу, обслуговування якого (управлінське, медичне, матеріальне, економічне, психологічне і т.ін.) вони забезпечують.

Щодо, наприклад, фахівців психологічної служби ОВС, науково обґрунтованою нормою вважається не менше 1 психолога на 120-150 працівників поліції [5, с.22].

Аналогічні нормативи мають бути розроблені також по всіх інших категоріях фахівців вищезазначеного профілю.

Безумовно, процес нормування праці співробітників ОВС повинен здійснюватись виходячи з аналізу умов її виконання, раціоналізації та визначення необхідних затрат науково обґрунтованими нормами та нормативами, розробленими на основі даних технічних, економічних, психофізіологічних та соціологічних досліджень.

Специфіка діяльності підрозділів ОВС не завжди дозволяє розрахувати необхідну штатну чисельність співробітників з урахуванням виконання конкретних обсягів робіт на основі нормативів часу.

Проте, діяльність зазначених підрозділів за своїми основними функціями і характеристиками мало чим відрізняється від діяльності таких установ поза системою МВС. Таким чином, для них є можливість використання сучасних методик нормування. Наприклад, в МВС Російської Федерації розроблена та проходить апробацію «ВРЕМЕННАЯ МЕТОДИКА расчёта нормативов численности подразделений делопроизводства и режима органов внутренних дел Российской Федерации», яка створена з використанням методів розрахунку чисельності на основі норм часу. Такий принцип розробки методик також може бути використаний для розрахунку штатної чисельності співробітників, що забезпечують ді-

яльність органів та підрозділів ОВС, таких як кадрові, правові, фінансово-економічні, матеріально-технічні, господарчі та ін. [6].

4. Стосовно чисельності особового складу ВНЗ МВС, яка теж визначається у межах загальної чисельності вітчизняної міліції, належить, насамперед, виходити з того, що чисельність постійного (у першу чергу науково-педагогічного) складу розраховується за встановленими Кабінетом Міністрів України [7], МОН [8; 9], МВС [10] України нормами, виходячи з кількості перемінного складу (слухачів, курсантів, студентів) навчального закладу, що зумовлена кадровими потребами системи МВС та визначається отриманою кожним ВНЗ МВС відповідною ліцензією Міносвіти. Що ж стосується кадрових потреб системи, то в МВС України з 2011 року проходить успішну апробацію розроблена Науково-методичним центром навчальних закладів МВС «Методика розрахунку потреб у підготовці фахівців для підрозділів ОВС» [5; 11].

5. Щодо структурної побудови, функцій і завдань системи МВС України, Колегією і керівництвом Міністерства вже більше ніж 3 роки тому визначено найоптимальнішим досвід органів поліції Польщі з цих питань, що знайшло підтримку і схвалення на засіданні Верховної Ради України [12; 13; 14].

На жаль, цей визначений МВС і схвалений Верховною Радою України курс протягом періоду, що минув, поки що не отримав ні належної апробації, ані практичного втілення в життя.

На наш погляд, вищевикладені проблеми і запропоновані варіанти їх розв'язання, що обґрунтовані вітчизняними та зарубіжними науковцями і практиками й доведені практикою правоохоронної діяльності, в тому числі органів поліції зарубіжжя, мають бути покладені в основу концепції реформування вітчизняної правоохоронної системи, зокрема, органів внутрішніх справ України, привернути увагу при підготовці та розгляді Верховною Радою України питання щодо затвердження структури і чисельності Міністерства внутрішніх справ України, а також оптимізації функцій і завдань, нарешті джерел фінансування окремих його підрозділів.

Не менш важливим вважаємо також, щоб зазначена концепція містила положення, які стосуються повного відновлення дії передбачених і гарантованих Законом України «Про міліцію» соціальних пільг і гарантій працівників ОВС та членів їх сімей. Тимчасово призупинивши більшість із них ще 10 років тому, держава в подальшому фактично зняла з себе відповідальність щодо їхнього соціального захисту, включаючи і зобов'язання в частині забезпечення належних гарантій, визначених у соціальному пакеті стосовно членів сімей працівників міліції, які загинули під час виконання службових обов'язків.

Не менш бажаним і доцільним вважаємо і визначення в концепції реформування ОВС більш сталої і потужної системи підготовки керівного й управлінського персоналу, насамперед номенклатури МВС України. Передбачити, зокрема, у відповідному її розділі, присвяченому концептуальному визначенню шляхів реформування відомчої освіти, відтворення Академії управління МВС (можливо, навіть у структурі перепрофільованої у відповідний університет Національної академії внутрішніх справ), але з урахуванням досвіду й запобіганням деяких проблем минулих років (починаючи з Інституту управління НАВСУ), коли випускники-управлінці денної форми розподілялися в ОВС на посади, навіть нижчі від тих, які вони займали до вступу на навчання. З цією метою було б доречним, щоб навчальний процес із зазначеною категорією керівників ОВС відбувався виключно у заочному форматі (або дистанційно, як це передбачено, наприклад, щодо підготовки резерву на заміщення керівних посад номенклатури МВС відповідно до наказу МВС № 808 – 2012 р. Аналогічно новостворена академія могла б забезпечувати і підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів для ВНЗ МВС, а також підвищення кваліфікації старшого і вишого начальницького складу номенклатури МВС України.

Література

1. Пресс-релиз ВНИИ МВД РФ [Електронний ресурс] // Официальный веб-сайт. – Режим доступа: <http://www.vnii-mvd.ru/news/2416> – Название с экрана.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена проблемам визначення й забезпечення оптимальної чисельності працівників МВС України, посилення їх соціального захисту на сучасному етапі, аналізується світовий теоретичний і практичний досвід щодо їх розв'язання, пропонуються відповідні рекомендації щодо його запровадження під час розробки концепції очікуваного реформування вітчизняної правоохоронної системи, зокрема, органів внутрішніх справ, та її реалізації.

SUMMARY

This article is devoted to the definitions and optimization of the number of employees Ministry Internal Affairs of Ukraine. Analyzed the world and experience the work of scientists in Europe and the Union of Independent States to improve efficiency of the internal affairs bodies with staffing positions and social protection. Practical recommendations on the concept of reforming the domestic judicial system, in particular, of the Interior.

2. Пресс-релиз Генеральной Прокуратуры республики Казахстан [Електронний ресурс] // Официальный веб-сайт. – Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/obshchestvennoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov/proekt-konceptsi-kadrovoyu> – Название с экрана.

3. Коваленко С. Резервні сили Національної жандармерії Франції // Моменти. – 2014. – № 3. – С. 8-11.

4. МВС – на захисті законності та правопорядку // Моменти. – 2013. – № 3. – С. 2.

5. Черней В.В., Підюков П.П., Амонс М.О. Сучасний стан та перспективи розвитку системи підготовки фахівців-психологів органів внутрішніх справ // Міліція України. – 2013. – № 11-12 (197-198). – С. 21-23.

6. Об утверждении временной методики расчёта нормативов численности подразделений делопроизводства и режима органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.08.2012 № 770. – [Електронний ресурс] // Официальный веб-сайт.–Режим доступа: <http://www.58.mvd.ru> – Название с экрана.

7. Про затвердження нормативів чисельності студентів, аспірантів, докторів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 №1134. – Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua – Назва з екрану.

8. Про затвердження норм часу для планування і обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів: Наказ Міністерства освіти

і науки України від 21.08.2002 № 698/6986/. – [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: www.mon.gov.ua – Назва з екрану.

9. Про затвердження Типових штатних нормативів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації: Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.01.2014 № 26. – [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: www.mon.gov.ua – Назва з екрану.

10. Про затвердження штатів вищих навчальних закладів: Наказ МВС України від 08.04.2013 № 349. – [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: www.mvs.gov.ua – Назва з екрану.

11. Підюков П.П., Копотун І.М., Живоложна О.В., Шкуро Н.Л. Методика розрахунку потреб у підготовці фахівців для підрозділів ОВС, що забезпечують розкриття злочинів під час кримінального провадження // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 57-60.

12. Підюков П.П., Живоложна О.В., Шкуро Н.Л. Наукова методика розрахунку потреб у підготовці фахівців для підрозділів досудового слідства ОВС // Поліцейська освіта і практика. – 2012. – № 1 (2). – С. 3-8.

13. Могильов А.В. Виступ на парламентських слуханнях на тему: «Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

14. Підюков П.П., Амонс М.О. Реформування системи МВС України і його кадрової політики в контексті розбудови українського суспільства: актуальні проблеми і шляхи їх вирішення // Міліція України. – 2012. – № 1-2 (175-176). – С. 27-29.

15. Підюков П.П., Амонс М.О., Камінська О.В. Структура, система та компетенція поліції Польщі в контексті реформування системи МВС України // Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. – 2012. – № 2. – С. 23-30.