

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ З ПЕРСОНАЛОМ ОВС

Форос Г. В.
Курбанов Я. Л.

У статті розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення роботи з персоналом органів внутрішніх справ, з'ясовано теперішній стан нормативно-правового забезпечення управління ОВС, а також запропоновані шляхи вдосконалення правового регулювання роботи з персоналом.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, управління ОВС, персонал ОВС, удосконалення.

В статье рассмотрены особенности нормативно-правового обеспечения работы с персоналом органов внутренних дел, установлено нынешнее состояние нормативно-правового обеспечения управления ОВД, а также предложены пути совершенствования правового регулирования работы с персоналом.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, управление ОВД, персонал ОВД, совершенствование.

The article deals with the peculiarities of legal support work with the staff of the Interior, found the current state of legal security control of the Interior and the ways of improving the legal regulation of personnel.

Keywords: regulatory support, management of police personnel of the Interior, improvement.

Кардинальний характер змін у всіх сферах суспільного життя, зміна орієнтирів суспільно-економічного розвитку поставили на порядок денний завдання проведення широкомасштабної державно-правової реформи. Її головне завдання полягає в забезпеченні відповідності державно-правової надбудови сучасному стану та потребам подальшого розвитку суспільних відносин в Україні. Інакше кажучи, повинна сформуватися система національного законодавства, яка здатна стати надійною правовою основою створення правової держави.

Змінюється місце і роль держави в житті українського суспільства, змінюється доктрина держави й особистості, змінюються визнані цінності, які захищаються державою. Цих обставин цілком достатньо для того, щоб розглядати функціонування державного механізму загалом і кожного об'єкта уваги вітчизняної юридичної науки, покликаної оптимізувати стратегію і практику назрілих реформ.

Одним із "реформістських" українських державних інститутів є орган внутрішніх справ. Розпочатий на конституційних засадах процес державотворення потребує чіткого визначення в ньому місця та ролі органів внутрішніх справ, суттєвих змін існуючої системи, які впливають зі змісту Конституції та зумовлюються прийняттям низки законів України.

Ситуація, що склалася сьогодні в Україні, визначається глибокою соціально-економічною кризою, яка охопила всі сфери суспільного життя - економіку, політику, ідеологію, мораль. Задля виходу з такого становища необхідне проведення в державі кардинальних реформ.

Зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України висуває перед ОВС нові завдання, зумовлює необхідність перегляду стратегічних

© Г.В. Форос, Я.Л. Курбанов, 2014

напрямок їхньої діяльності, пошуку нових підходів щодо організації та здійснення охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям її розвитку. Однак органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю практично всіх ланок ОВС, що певною мірою пов'язано з виконанням ними багатьох функцій, які безпосередньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Усе це створює для ОВС вкрай несприятливі, критичні умови для роботи.

Нині підхід до правового регулювання в ОВС не може бути традиційним. Адже змінюється саме розуміння права і його місця в суспільстві, по-новому співвідносяться право і влада, право і юридична норма, право і державне управління. Нова роль права, правового регулювання управлінської діяльності в органах системи МВС виражається в тому, що в змісті цих явищ соціальної дійсності такі методи управлінської діяльності, як командування, висування вимог, повинні змінюватись на компроміс, забезпечення, захист. Відповідно, управлінська діяльність у самій системі МВС України має бути віддзеркаленою в нормативно-правових актах і мати суто правовий, законний характер.

Проблеми нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності ОВС України в юридичній та управлінській науці завжди були предметом дослідження, що сприяло накопиченню відповідного методологічно-теоретичного матеріалу. На цю тему було опубліковано велику кількість статей, збірників, монографій, підручників. Зокрема, дослідженню проблем нормативно-правового забезпечення управління персоналом в ОВС були присвячені праці вчених: О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, В.Н. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжника, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, С.О. Кузніченко, О.Є. Луньова, В.П. Петкова, О.П. Рябенко, В.О. Соболева, О.Ф. Скакуна, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, А.Ф. Штанька, В.І. Щербіни, О.Н. Ярмиша, Х.П. Ярмики та ряду інших авторів.

Наявні теоретичні розробки вітчизняних і закордонних учених у сфері теорії управління, управління в правоохоронних структурах різних країн становлять добротний науково-методологічний фундамент для аналізу й дослідження актуальних питань нормативно-правового забезпечення управління в органах і насамперед роботи з персоналом ОВС України.

Мета статті (завдання) - дослідження стану нормативно-правового забезпечення роботи з персоналом ОВС, а також визначення можливих рекомендацій і напрямків щодо вдосконалення цієї діяльності ОВС.

Побудова демократичної, соціальної, правової держави Україна серед форм і методів управління процесами організації й функціонування системи органів внутрішніх справ ставить на перше місце саме правові засоби як такі, що найбільш гуманні й відповідають

практиці поступового руху держави в цивілізоване світове співтовариство. Державне регулювання правоохоронної діяльності, як зазначає відомий учений у галузі управління в органах внутрішніх справ О.М. Бандурка, повинно здійснюватись насамперед шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямків і завдань на певний період, забезпечення за допомогою права реальної координації зусиль усіх державних структур, передусім правоохоронних органів, а також відповідних громадських формувань та органів місцевого самоврядування, які мають свою компетенцію в питаннях підтримки правопорядку на території обслуговування [1, 77].

На даному етапі розвитку теорії правового регулювання є встановленим той факт, що воно являє собою головний спосіб управління людською поведінкою [2, 150], основну форму управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ. Нормативні документи, які регламентують діяльність і структуру ОВС, виконують важливу організаційну роль тим, що враховують результати попередньої аналітичної роботи з метою поліпшення діяльності кожного суб'єкта і об'єкта управління, визначають завдання й цілі управлінської діяльності, встановлюють компетенцію кожної структури та її відповідність змістові управлінського процесу. "Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами й громадянами, встановлює між ними норми управлінських взаємовідносин" [1, 80].

Доцільно починати формування нової системи правових актів, що регулюють правоохоронну діяльність в Україні, з розробки Концепції правоохоронної діяльності.

На нашу думку, значна частина цієї Концепції повинна бути присвячена зовнішній управлінській діяльності ОВС, що займає значне місце в правоохоронній діяльності. Органи внутрішніх справ є одним з елементів системи органів держави, покликаних застосовувати право. Проте на відміну від інших органів держави, їх правозастосовна діяльність дуже близько торкається життєво важливих прав і законних інтересів громадян. Тому не підлягає сумніву, що Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів повинні значну увагу приділяти правовому забезпеченню управлінської діяльності ОВС. Результатом такої роботи має бути пакет законів України. Це Закони, в яких повинні бути зафіксовані найбільш стабільні правові характеристики правового статусу ОВС: цілі, задачі, функції, принципи, повноваження. На основі цих законів повинна бути сформована відомча нормативна база МВС України, яка б визначала другорядні компоненти статусу: окремі задачі, функціональні права й обов'язки, розмежування повноважень між структурними підрозділами, взаємодію їх між собою та інше.

Значимість наукової розробки проблеми нормативно-правового забезпечення й регулювання діяльності ОВС визначається й тим, що воно не може тривалий час задовільно здійснюватись без теоретичного осмислення. Законодавчі акти, прийняті під тиском випадкових обставин, завжди будуть тимчасовими, неповними, суперечливими. Тільки науковий підхід може привнести в прагнення законодавця внутрішню гармонію й надати в розпорядження ОВС струнку систему розумних правил, що дозволяють їй діяти з необхідною суворістю, не побоюючись обвинувачень у свавіллі.

Водночас проведений аналіз нормативно-правової

бази діяльності ОВС свідчить, по-перше, про значну кількість властивих їй недоліків, що є наслідком невдалих компромісів, непродуманих рішень, недоглядів і помилок законодавця, а по-друге, що більш суттєво, про відсутність цілісної концепції правового регулювання діяльності міліції, яка відповідала б новим українським реаліям, обумовленим процесами формування дійсно правової державності. Незадоволеність якістю правового регулювання діяльності ОВС виявляють представники не тільки науки, а й практики, що побічно підтверджується пропозиціями щодо вдосконалення тих або інших його аспектів, що надходять із місць на адресу відповідних правотворчих інстанцій.

Право у вигляді законів і підзаконних актів має вирішальне значення для становлення роботи з людьми й відіграє забезпечувально-організаційну роль у діяльності служб та підрозділів, у функції яких входить реалізація цілей і завдань кадрової політики в ОВС.

По-перше, законодавство закріплює основні права й обов'язки працівників, міру відповідальності за користування відповідними правами, проголошує правовий і соціальний статус працівника ОВС.

По-друге, законодавство країни встановлює основні права у сфері правового й соціального захисту, а також стандарти та гарантії соціального забезпечення, які повинні підтримувати необхідний життєвий рівень працівників ОВС та їх сімей від мінімальної необхідності до оптимальної достатності.

По-третє, створює організаційно-правові основи діяльності служб та установ (як у системі МВС, так і поза нею), що потрібні для постійного відтворення різноманітних соціальних послуг, які необхідні для задоволення клієнтів (теперішніх і потенціальних).

По-четверте, встановлює механізм реалізації прав працівників ОВС у сфері їх захисту та регламентує технології забезпечення цих прав і свобод.

Для ефективного функціонування системи роботи з персоналом в ОВС необхідні такі елементи цієї системи:

суб'єкти формування та реалізації кадрової політики (урядові організації, посадові особи, спеціальні підрозділи по роботі з персоналом);

ресурси (людські, організаційні, правові, фінансові, матеріально-технічні), необхідні для реалізації програм, планів щодо роботи з персоналом;

методи реалізації програм і планів (конкретна процедура досягнення поставлених перед підрозділами й службами внутрішніх справ цілей).

Нормативно-правове забезпечення цієї системи повинно містити такі елементи:

право працівника ОВС на надання йому певних умов і гарантій для якісної службової діяльності;

механізм реалізації цього права;

обов'язок посадової особи служби органу внутрішніх справ або інших відомств забезпечити реалізацію права працівника міліції;

конкретний порядок реалізації цього права;

конкретне джерело фінансування або іншого матеріального забезпечення реалізації права працівника міліції;

відповідальність за неналежне забезпечення реалізації права працівника міліції;

гарантії виконання прав працівника міліції у сфері правового й соціального захисту, тобто механізм відшкодування порушених прав працівника міліції в ОВС.

Згідно з відомчими нормативно-правовими документами підрозділи по роботі з персоналом відповідальні за:

роз'яснення особовому складу діючого законодавства з питань прийому на службу, навчання, просування по службі, правового і соціального захисту працівників ОВС;

взаємодія з державними та громадськими організаціями, благодійними фондами з питань виділення житла, місць у дошкільних установах, телефонів, пільгових путівок, працевлаштування членів їх сімей і т. п.;

організацію додаткової матеріальної та іншої допомоги працівникам ОВС та членам їх сімей, які отримали поранення, травми й т. п.;

надання допомоги в організації поховань працівників і ветеранів МВС, які померли або загинули;

проведення службових розслідувань за фактами порушень дисципліни, поранень або травматизму працівників;

надання допомоги працівникам ОВС в оформленні документів для своєчасного отримання пенсій, страховок та вирішенні інших соціальних проблем;

забезпечення соціального патронажу ветеранів МВС, інвалідів, сімей загиблих працівників ОВС.

На сьогодні існує широко розгалужена система нормативно-правових актів, які регламентують правове регулювання роботи з персоналом, їх можна поділити на декілька рівнів:

Конституція України, яка встановлює права та свободи кожного громадянина й обов'язки держави по їх забезпеченню;

Закони України та Укази Президента України, які встановлюють принципи, порядок прийому на службу в ОВС, просування по службі, організацію соціального захисту працівників ОВС, конкретні права працівників і обов'язки державних органів по забезпеченню прав працівників у процесі службової діяльності. Сприяють діяльності органів внутрішніх справ такі прийняті Закони України: "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16.03.2000 р., "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18.02.1992 р., "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30.06.1993 р., "Про дорожній рух" від 30.06.1993 р., "Про загальну структуру та чисельність МВС України" від 10.01.2002 р., "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р., "Про службу безпеки" від 25.03.1992 р., "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" від 4.02.1994 р., "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" від 19.11.2012 р., "Про державну таємницю" від 21.01.1994 р., "Про боротьбу з тероризмом" від 20.03.2003 р., "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р., "Про державну таємницю" від 21.01.1994 р., "Про засади запобігання корупції" від 14.10.2014 р., "Про очищення влади" від 16.09.2014 р., "Про захист персональних даних" від 01.06.2010 р., "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. та інші. Зазначені закони є правовою гарантією для діяльності ОВС у певних умовах, вони служать базою для створення системи правових актів, що регламентують діяльність ОВС. Кодекси матеріального і процесуального права безпосередньо діють на сферу охорони правопорядку. Вони впливають на сферу функціонування органів внутрішніх справ, визначають для них об'єкти правоохоронної й правозастосовної діяльності, встановлюють їхню компетенцію;

підзаконні нормативно-правові акти (постанови, розпорядження, накази, інструкції Кабінету Міністрів

України, Міністерства внутрішніх справ України та інших відомств, Головних управлінь МВС України, управлінь МВС України в областях та ін.), які прийняті на виконання законодавства та визначають конкретний механізм реалізації норм щодо службової діяльності працівників ОВС.

Свою діяльність, а також діяльність своїх підрозділів, МВС України регулює за допомогою наказів: Наказ МВС України від 22.03.2005 № 181 „Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України”, зареєстрований у Мін'юсті 23.05.2005 за № 559/10839; Наказ МВС України від 07.12.2003 № 1490 „Про організаційне забезпечення миротворчої діяльності МВС України”, зареєстрований у Мін'юсті 03.03.2004 за № 277/8876 (змінений наказами МВС України від 02.06.2004 № 608, та від 20.06.2007 № 202, та від 06.03.2013 № 544); Наказ МВС України від 02.06.2004 № 608 „Про внесення змін до Порядку відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях” (зареєстровано в Мін'юсті 15.06.2004 за № 734/9333); *Наказ МВС України від 28.04.2009 р.* „Про організацію діяльності церковних частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань”; Наказ МВС України „Про затвердження Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників Міністерства внутрішніх справ України та Галузевої класифікації основних посад працівників Міністерства внутрішніх справ України” від 24.03.2006 № 301; Наказ МВС України „Про затвердження номенклатури посад щодо призначення, переміщення, звільнення осіб рядового та начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ” від 30.06.2011 № 378; Наказ МВС від 17.09.2012 № 808 „Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади МВС, його територіальних, транспортних органах та підрозділах”, зареєстрований у Мін'юсті 08.10.2012 за № 1702/22012 (скасовує Наказ МВС 06.10.2003 № 1317); Наказ МВС України „Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу” від 16.03.2007 № 81; Наказ МВС України „Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян” 15.05.2007 № 157 та багато інших.

При цьому останнім часом широко обговорюється ідея (яка на цей момент знайшла своє відображення в нормативних актах) необхідності звільнення міліції від виконання невласливих їй функцій, тобто шлях деуніверсалізації міліції: зведення до мінімуму функцій міліції, які не пов'язані з попередженням, припиненням, розкриттям злочинів і адміністративних правопорушень, із забезпеченням особистої й майнової безпеки громадян.

Згідно зі Стратегією розвитку органів внутрішніх справ правоохоронні органи в сучасній Україні повинні бути насамперед сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний і законний добробут у власній країні. Передбачено формування МВС України як інституту європейського зразку та формування поліції як основного виконавця щодо забезпечення безпеки населення.

Пропонована Стратегія орієнтована на задоволення таких вимог суспільства до поліції:

1. Пріоритетним напрямком роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так суспільним групам і суспільству загалом. Мається на увазі готовність поліції ефективно реагувати на заяви окремих громадян, підтримувати з ними постійний зв'язок та інформувати про хід розгляду їх справ. Вбачається, що жодна із заяв і скарг громадян не залишиться незареєстрованою та своєчасно нерозглянутою, незалежно від того, має заявник будь-які привілеї або ж навпаки - є обмеженим у частині реалізації певних прав. Одночасно від поліції очікується високий рівень толерантності до вразливих груп населення, які потребують на підвищену увагу та додатковий захист своїх прав з боку поліції.

2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом. Усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом і підтримані судом, а не диктуватися урядом і побажаннями політичних партій. Рекомендації, ноти підтримки або протесту, декларації та політичні заяви, звичайно ж, можуть бути взяті до уваги керівниками поліції при прийнятті управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція.

3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які є необхідними для вільної політичної діяльності в демократичному суспільстві. Поліція має впроваджувати процедури та нормативні акти, які унеможливають здійснення свавільних арештів і затримань, забезпечують захист затриманих осіб від катувань і жорстокого поводження. Окремим напрямком діяльності є розробка алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань. У поліцейських підрозділах має бути запроваджено спеціальне навчання персоналу з метою забезпечення прав людини в діяльності ОВС. Випадки застосування сили та фізичного примусу мають бути суворо регламентовані детальними нормативними приписами, переважно - санкціоновані й ретельно розглянуті керівництвом поліції спільно з іншими інстанціями, що контролюють діяльність поліції.

4. Поліція має бути прозорою у своїх діях. Поліцейські підрозділи повинні бути достатньо відкриті для форм зовнішнього контролю, зокрема громадського контролю. Поліція має запровадити посади для спеціальних посадовців або створити окремі підрозділи,

які відповідають за зв'язок із громадськістю та міжнародними організаціями. Суспільство також повинно без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи поліції загалом, реалізації запланованих заходів і результатів роботи.

Отже, відомчими нормативними актами встановлено широкий обсяг обов'язків посадових осіб і підрозділів, які відповідають за реалізацію роботи з персоналом ОВС. До нормативної бази роботи з персоналом можна віднести: законодавчі акти, які стосуються діяльності ОВС загалом; законодавчі і нормативні відомчі документи з кадрової роботи загалом і окремих напрямків роботи з персоналом (обчислення вилучення роки, житлового та забезпечують дисципліну та законність в органах внутрішніх справ.

Література

1. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Х.: Основа, 1996. - 398 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія государства и права: Учебник. - Харьков: Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. - 704 с.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - 702 с.
4. Соболев В.О., Соболев О.В. Менеджмент персоналу в органах внутрішніх справ: навчальний посібник. - Харків: Еспада, 2007. - 472 с.
5. Теорія управління в органах внутрішніх справ [Текст]: навчальний посібник // За ред. В.А. Ліпкана. - К.: КНТ, 2007. - 884 с.

Форос Г.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри інформаційно-технічного
забезпечення та спеціальної техніки
ОДУВС
Курбанов Я.Л.,
начальник факультету підготовки фахівців
транспортної міліції
ОДУВС
Надійшла до редакції: 10.12.2014

УДК 351.743

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ “КООРДИНАЦІЯ” ТА “ВЗАЄМОДІЯ” В ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ ТА СЛІДЧИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Мораренко А. В.

У статті досліджуються сучасні теоретико-правові поняття координації та взаємодії діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: координація, взаємодія, співпраця, співробітництво.

В статье исследуются современные теоретико-правовые понятия координации и взаимодействия деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: координация, взаимодействие,

сотрудничество.

This article explores current theoretical legal concept of coordination and cooperation of the police.

Keywords: coordination, collaboration, cooperation.

Необхідність забезпечення координації та взаємодії різних підрозділів, зокрема кримінальної міліції та слідства, часто обумовлена тим, що вони мають різні можливості для виконання спільних завдань і відповідні їм засоби. Проте проблеми такої взаємодії й досі розро-

© А.В. Мораренко, 2014