

РОЗДІЛ 1.
ПРАВОВЕ ТА МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТІВ ПО РОБОТІ З ОСОБОВИМ СКЛАДОМ В ОВС

Ю.Ф. Кравченко, канд. юрид. наук

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІЛІЦІ УКРАЇНИ НА ПОРОЗІ ХХІ СТОЛІТТЯ

Скоро мине 10 років як наша країна проголосила себе незалежною, соціальною державою. Сьогодні можна впевнено стверджувати, що шлях державотворення було обрано вірний. Проведено розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Поступово удосконалюється система державної виконавчої влади, у тому числі, і система правоохоронних органів як суспільний інститут. Міліція як складова частина органів внутрішніх справ теж пройшла складний шлях перетворень.

По-перше, фактично зново було створено нормативно-правову базу: прийнято Закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», а також «Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ», «Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом» тощо. Але зараз деякі із законів і підзаконних нормативних актів потребують поновлення, приведення їх у відповідність до вимог міжнародних правових актів, до вимог Конституції України, яка була прийнята у 1996 р.

По-друге, створено власну національну систему підготовки і перепідготовки кадрів для органів внутрішніх справ. Якщо в 1990 р. в системі МВС України налічувалась Київська вища школа міліції та декілька училищ професійної підготовки, то зараз кадри для органів внутрішніх справ готують 16 вищих закладів освіти і 25 училищ. Щорічний випуск тільки закладами вищої освіти складає більш 8,5 тис. спеціалістів (з них 70,4% юристів).

По-третє, вдалось перевести систему органів внутрішніх справ з екстенсивного розвитку на інтенсивний шлях. Багато з тих, хто працює в органах внутрішніх справ, добре пам'ятають, як у першій половині 90-х років бурхливими темпами збільшувалась злочинність. Для подолання її чисельно збільшувались існуючі служби, утворювались нові (Управління по боротьбі з організованою злочинністю, Управління дорожньої міліції). Поповнення лав органів внутрішніх справ йшло в основному за рахунок звільнених зі Збройних Сил військовослужбовців. Але керівники органів і підрозділів внутрішніх справ поступово прийшли до висновку, що боротьбу зі злочинністю треба вести за рахунок інтенсивних методів, тобто шляхом підвищення якості і ефективності оперативно-службової діяльності. Для цього було взято курс на якісне покращення професійної і службової підготовки працівників, скорочення й об'єднання служб і підрозділів, які дублювали один одного, звільнення працівників, які скомпрометували своєю поведінкою органи внутрішніх справ. Ці заходи дали відповідний результат. За останні два роки злочинність в країні вдалось стримати.

По-четверте, прийняття Конституції України в 1996 р., приєднання України до низки міжнародних договорів та конвенцій, наміри України щодо вступу до Ради Європи, а також демократичні перетворення в країні змусили

органи внутрішніх справ переорієнтуватись у бік правоохоронної діяльності, захисту прав і свобод людини. Але в цьому напрямку нам належить ще багато попрацювати як на законодавчому, організаційному, так і морально-психологічному рівні.

По-п'яте, підвищення ролі органів внутрішніх справ у стабілізації громадського порядку, стримання злочинності зміцнює авторитет цієї державної інституції як серед громадськості країни, так і на міжнародному рівні. Працівники української міліції гідно представляють нашу Україну серед країн-миротворців у Боснії, успішно співпрацюють в Інтерполі, представники органів внутрішніх справ представлені в посольствах Росії, Німеччини, України в Ізраїлі, Польщі, Словаччині, Угорщині тощо.

Усі перелічені успіхи досягнуто завдяки копіткій роботі фахівців, керівників, рядових міліціонерів і командирів усіх рангів. І ми повинні подякувати їм за сумлінну працю.

Але для того, щоб органи внутрішніх справ України дійсно відповідали міжнародним стандартам, нам треба розв'язати декілька концептуальних питань. Користуючись тим, що тут зібрались представники науки і практики, хочу привернути до них Вашу увагу.

Проблема перша. Яким шляхом здійснювати подальший розвиток органів внутрішніх справ України? Чи треба нам залишати їх як напіввійськову організацію з відповідними органами, званнями, чи їх треба перетворювати в професійну службу – поліцію по підтриманню громадського порядку і захисту прав і свобод громадян? Якщо ми обираємо перший шлях – нас не сприйматимуть держави-учасниці Ради Європи. Але другий шлях викличе відповідні наслідки, а саме:

1. Припинити використання елементів військової організації, спеціальних звань й уніформ військового типу для персоналу міліції та перейменувати міліцію в професійну службу поліції;
2. Провести децентралізацію управління органами міліції і зробити її підзвітною місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;
3. Привести структуру та функції міліції до міжнародних стандартів;
4. Фінансування значної частини утримання міліції перевести на місцеві бюджети.

Проблема друга – це питання якості роботи працівників міліції. Якість залежить від багатьох факторів. Можна казати, що вона починається з відбору кандидатів до служби в органах внутрішніх справ. Вже на цьому етапі керівник підрозділу міліції повинен бути переконаний, що людина, яка прийшла в його підрозділ, можна довірити право на застосування сили, зброї і спеціальних засобів, що він використає ці засоби лише в тому обсязі, в якому це необхідно. Якість роботи працівника залежить від того, як працівник засвоїв знання, навички використання сили, а також від відповідальності керівника за дії підлеглих – керівники підрозділів і органів внутрішніх справ відповідають за протизаконне використання сили та вогнепальної зброї з боку своїх підлеглих. Складовою якості роботи міліції є ставлення працівника до прав і свобод людини на життєві, на недоторканість, на свободу власної думки, переконання тощо. На жаль, практика свідчить, що окремі працівники органів внутрішніх справ байдужі до прав і свобод громадян своєї країни. Так, у поточному вже році зафіксовано кілька випадків неправомірного застосування

табельної зброї, при цьому 1 громадянин загинув і 2 дістали поранення. Протягом року з вини працівників міліції створено 95 транспортних пригод, в яких загинуло 22 та травмовано 142 громадянина. За 4 місяці 1999 р. за правопорушення некримінального характеру притягнуто до відповідальності працівників на 16,3 % більше (563 проти 484) ніж за аналогічний період минулого року. В поточному році вже засуджено 88 колишніх працівників, з них 52 за посадові злочини.

Друга проблема - це система підготовки та перепідготовки кадрів для органів внутрішніх справ. Відомча система освіти, що створена, не існує ізольовано сама по собі. По-перше, на неї впливають замовники на спеціалістів - галузеві служби МВС України, по-друге - вона є органічною ланкою (підсистемою) єдиної національної системи освіти України. Завдяки роботі по розбудові мережі відомчих вищих закладів освіти, зміни й підвищення їх статусу та відкриття нових, в закладах освіти системи МВС України у порівнянні з 1991 р. кількість перемінного складу збільшилась більш ніж у 4 рази і становить більше 33 тисяч слухачів та курсантів (з них 70,4% майбутніх юристів), в тому числі понад 18 тисяч на денній формі навчання та понад 15 тисяч чол. - на заочній формі навчання, а кількість випускників за той же період збільшилась на 5,3 тисяч чоловік і в 1998 р. склала більше 8,5 тисяч.

Але незважаючи на це, сьогодні вищі заклади освіти МВС України ще не спроможні в повному обсязі задовольнити фахівцями і, насамперед, вищої юридичної кваліфікації, органи внутрішніх справ. Тому на підставі прогнозів комплектуючих підрозділів попередньо розраховано потребу фахівців різного кваліфікаційного рівня для основних служб до 2001 року.

Аналіз свідчить, що на сьогодні сталої тенденції набрав відтік юристів за різними причинами (економічними, соціальними, побутовими та ін.) з органів внутрішніх справ. Їх кількість з 1993 р. по 1996 р. становила в середньому 3,6 тис. осіб на рік, а з 1998 р. зросла до 7,3 тис. осіб. Тільки на протязі першого кварталу поточного року з органів внутрішніх справ звільнилось 1380 юристів, а прийнято за цей же період тільки 120.

Збереження цієї тенденції призведе до того, що протягом 1997 - 2000 років чисті втрати юристів можуть скласти понад 29,2 тис. осіб, в той час як випуск фахівців-юристів вищими закладами освіти МВС України складе близько 29,5 тис. осіб. В перспективі до 2001 року вищі заклади освіти МВС України фактично в змозі тільки компенсувати за рахунок випускників об'єктивні втрати фахівців-юристів, які понесуть практичні підрозділи та служби системи МВС України.

Окреслений стан справ свідчить про необхідність збереження існуючої системи відомчої освіти, навіть в таких складних умовах обмеженого фінансування. Керівництво Міністерства вважає недоцільним та несвоєчасним ставити питання стосовно скорочення особового складу вищих закладів освіти МВС України, які є чи не єдиним джерелом комплектування практичних підрозділів, що призвело б у подальшому до значного погіршення якісного складу органів внутрішніх справ і створило б умови для загрози належному функціонуванню органів та підрозділів внутрішніх справ по ефективному забезпеченню законності та правопорядку у державі.

Слід відзначити той факт, що далеко не всі випускники освітніх закладів МВС успішно проходять адаптацію у практичних підрозділах. Деякі з них недостатньо ефективно виконують свої обов'язки, порушують дисципліну, спо-

стерігається плінність працівників із стажем менше ніж три роки. Причиною цього є те, що програми професійної освіти у навчальних закладах неналежно враховують практичну підготовку, віддають перевагу теорії і тому відірвані від реальної практики. Хоча відомо, що бути професіоналом - це не тільки досконало знати закони, але й володіти навичками охорони прав та свобод громадян, бути високо мотивованим для реалізації цілей та завдань правоохоронної діяльності.

Проблема четверта. Вона пов'язана з обґрунтуванням системи оцінки роботи підрозділів і працівників органів внутрішніх справ. Окремі напрацювання вже закладені в проект Закону України «Про органи внутрішніх справ». Міністерство внутрішніх справ вивчає пропозиції, які надійшли з УМВС та галузевих служб щодо диференційованої оцінки службової діяльності працівників. Це стосується: впровадження контрактної системи в органах внутрішніх справ, відшкодування витрат, пов'язаних з навчанням, при звільненні випускників раніше, ніж 5 років служби на посаді; відмінити виплату одноразової допомоги при звільненні з органів внутрішніх справ без права на отримання пенсії (за винятком скорочення штатів та хвороби); ввести перелік посад, що потребують відповідного рівня освіти та фахової підготовки; поширити систему ступеневої освіти і посилити на цій основі професійне ядро органів внутрішніх справ.

Проблема п'ята – стосується пошуку найбільш ефективних шляхів правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

Міністерство докладає значних зусиль щодо поліпшення соціального захисту особового складу, пенсіонерів, членів сімей загиблих працівників. В усіх регіонах створені бази даних стосовно осіб, що потребують допомоги, робота з даними категоріями носить плановий системний характер та знаходиться під персональним контролем керівництва органів та підрозділів внутрішніх справ. За рахунок спонсорських коштів сім'ям працівників міліції у минулому році було надано грошову допомогу більш як на 180 тис. гривень, надано 16 квартир з усіма зручностями та відремонтовано 9 приватних будинків.

Поліпшилася робота по медичному обслуговуванню дітей, які всі пройшли медичне обстеження у відділах охорони здоров'я ГУ УМВС. при необхідності були взяті на облік та отримали кваліфіковану медичну допомогу.

За ініціативою Президента України 22 серпня встановлено як День пам'яті загиблих працівників органів внутрішніх справ. В минулому році вперше в цей день по всій країні проходило вшанування пам'яті працівників, під час якого у Національному палаці «Україна» відбувся концерт-реквієм «Згадають мене всі», були проведені зустрічі керівництва з родичами загиблих, на яких обговорені нагальні проблеми, надана необхідна матеріальна допомога.

Значна увага керівництвом всіх рівнів приділяється соціальному захисту пенсіонерів органів внутрішніх справ, яких зараз налічується понад 121 тис. чоловік, з них – 9 685 інвалідів. Міністерством розроблено та затверджено програму заходів соціально-медичної та матеріально-побутової допомоги інвалідам, якою передбачено надання при потребі допомоги у ремонті житлових та господарських приміщень; забезпечення паливом; пріоритетне постачання медикаментами; створення за рахунок позабюджетних коштів фонду ліків для пільгового медичного забезпечення. Крім того, передбачено також патрунування одиноких та тяжкохворих інвалідів фахівцями поліклінік, безо-

платне протезування, встановлення кардіостимуляторів у спеціалізованих лікувально-профілактичних закладах міністерства охорони здоров'я.

Все це сприяє подальшій розбудові системи органів внутрішніх справ України як цілісної системи, збудованої на принципах законності, гуманності та виданому служинні своєму народу, яка спроможна захистити як конституційні свободи окремих громадян, так й правові засади самої держави від будь-яких зазіхань криміналітету. Першочерговий наголос у цій кропіткій праці робиться саме на якість підготовки сучасного правоохоронця, його професійний досвід та моральну чистоту.

Відомча наука покликана виконати функцію наукового забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ. Основними її напрямками є розробка нормативної бази, що визначає функціонування органів, служб та підрозділів системи МВС, удосконалення організаційно-тактичних засад їх оперативно-службової діяльності, поліпшення їх організаційно-структурної побудови; забезпечення їх новітніми технічними засобами і технологіями, що підвищують ефективність їх дій, рівень безпеки співробітників у штатних та екстремальних ситуаціях, вироблення рекомендацій щодо підвищення якості відбору, підготовки кадрів, розвиток у особового складу навичок використання поставлених перед ними завдань за нових соціальних умов.

Якісно новий рівень вимог до системи управління кадрами органів внутрішніх справ вимагає і якісно нового рівня у вирішенні завдань визначення потреби в кадрах, розподілу і перерозподілу кадрових ресурсів.

У цьому зв'язку на чільне місце сьогодні висуваються такі недостатньо розроблені в науковому плані проблеми:

- визначення потреб органів внутрішніх справ на основі прогнозів кримінологічної обстановки;
- розробка і впровадження методів оптимального розподілу і перерозподілу кадрових ресурсів з врахуванням їхнього дефіциту;
- удосконалення методів оцінки діяльності органів внутрішніх справ і розв'язання на цій основі завдань підготовки і розстановки кадрів;
- створення цілісної системи підготовки, перепідготовки і розстановки працівників відповідно до вимог їх раціонального й ефективного використання;

Необхідно розгорнути серію експериментальних досліджень і опрацювань за такими проблемами стосовно стану і розвитку державної служби в органах внутрішніх справ:

- правове регулювання державної служби; правовий статус державного службовця органів внутрішніх справ (міжнародні стандарти та законодавство України);
- соціологія і психологія державної служби;
- економіка державної служби;
- освіта, оцінка і професійний розвиток управлінських кадрів;
- інформатизація і комп'ютеризація державної служби;
- методи боротьби з корупцією в державній службі;
- державна служба в органах внутрішніх справ і фактори підвищення її престижності тощо.

Таким чином, мова йде про створення і розвиток системи управління кадровими ресурсами органів внутрішніх справ, що функціонує на основі про-

грамно-цільових принципів, коли весь зміст управлінської діяльності нацелений на кінцеві результати.

М.І. Ануфрієв, канд. юрид. наук

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ ТА ПЕРЕПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Зміни, що сталися у суспільно-політичному житті, поставили перед МВС завдання по реформуванню системи і вдосконаленню форм та методів підготовки висококваліфікованих спеціалістів для органів внутрішніх справ України.

Ускладнення криміногенної ситуації, поширення організованої злочинності, поява нових видів злочинів, використання кримінальними структурами досягнень науково-технічного прогресу пред'являє сьогодні до працівника органів внутрішніх справ підвищені вимоги як до професіонала високого класу. Для ефективного розслідування кримінальних справ вже недостатньо знань, отриманих у вищому навчальному закладі, необхідно постійно їх поповнювати та вдосконалювати.

В Комплексній програмі вдосконалення роботи з кадрами йдеться про те, що серед головних передумов подальшого нарощування зусиль в боротьбі зі злочинністю є підвищення авторитету органів внутрішніх справ і міліції зокрема. На вирішення цієї проблеми мають бути спрямовані заходи по забезпеченню системи МВС України висококваліфікованими, відданими справі кадрами.

Є проста і зрозуміла формула – міліція повинна працювати для людей, а не навпаки. На жаль, ще непоодинокі випадки, коли співробітник міліції зловживає службовим становищем, характерними є байдужість, непрофесіоналізм.

Непрофесійні дії при виконанні службових обов'язків ведуть до поранення та загибелі працівників органів внутрішніх справ, що породжує сумнів громадян у спроможності міліції надійно захищати правопорядок.

Є суттєві недоліки в професійній підготовці, належній навчально-методичній та інформаційній забезпеченості діяльності органів внутрішніх справ.

На 1999-2005 рр. підготовлені додаткові заходи по роботі з кадрами, передбачається удосконалення нормативно-правової, організаційно-штатної управлінської діяльності органів внутрішніх справ.

Боротьба зі злочинністю вимагає рішучих, невідкладних заходів економічного, організаційного, юридичного, політичного і, врешті-решт, ідеологічного характеру, а також особливої уваги до питань удосконалення діяльності правоохоронних органів та їх соціально-правового захисту в сучасних умовах.

Найважливішим напрямком вирішення означених проблем є питання добору і розстановки кадрів у правоохоронних органах, зокрема й насамперед в системі органів Міністерства внутрішніх справ, підвищення вимог до якості їх юридичної освіти та професійної підготовки. Вирішення означених загальносуспільних завдань в значній мірі покладено на нині діючі відомчі заклади освіти системи Міністерства внутрішніх справ.

Система підготовки висококваліфікованого персоналу, яка існувала в колишньому СРСР та в перші роки незалежності держави, недостатньою мірою відповідає своєму призначенню. До недавнього часу в Україні не було про-