

ВИМОГИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС

Проблематика професійної підготовки та діяльності персоналу ОВС завжди перебувала у полі зору науковців, свідченням чого є наукові праці О. Бандурки, І. Голосніченка, М. Іншина, Я. Кондратьєва, В. Петухова, В. Плішкіна, В. Посметного, І. Совгіра, І. Шопіної, С. Ярового та інших вчених. Проте вимоги, які висуваються до професійної підготовки та діяльності персоналу ОВС, спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що підкреслює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Метою цієї статті є уточнення вимог, які висуваються до професійної підготовки та діяльності персоналу ОВС. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній сформульовано поняття досліджуваного виду вимог, проведено їх класифікацію та надано пропозиції щодо удосконалення нормативних актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС.

На мою думку, вимога є нещось інше як певне правило, норма, що висуваються до певного кола осіб, діяльності, у нашому випадку професійної підготовки персоналу ОВС, і які повинні виконуватись. Аналіз загальнодержавних та відомчих нормативних актів у сфері професійної підготовки персоналу ОВС дав змогу зробити висновок про те, що вони не містять переліки вимог, які висуваються до професійної підготовки працівників (державних службовців, осіб рядового та начальницького складу ОВС тощо). Теж саме стосується і наукової літератури, в якій аналізується проблематика професійної підготовки, об'єктами якої є різні види (категорії) працівників. Беручи до уваги те, що вимоги щодо професійної підготовки персоналу ОВС безпосередньо пов'язані із вимогами професійної компетентності самого персоналу ОВС, тобто тими вимогам, які містяться у професійно-кваліфікаційних характеристиках категорій та посад працівників органів внутрішніх справ України, у подальшому такі вимоги ми будемо розглядати комплексно. Більш того, різноманітність вимог, які висуваються як до професійної діяльності персоналу ОВС, так і до їх професійної підготовки, актуалізує питання про їх класифікацію, що дасть змогу уточнити їх сутність, види та особливості.

У основу класифікації досліджуваного різновиду вимог доцільним вважаємо покласти критерій спрямування вимог, який і уможливить виокремлення двох груп вимог: 1) вимоги, які висуваються до професійної діяльності (компетентності) персоналу

ОВС у цілому, і які доцільно об'єднати у такі підгрупи: а) особисті (у тому числі і морально-етичні вимоги); б) ділові; в) загально-професійні; г) спеціально-професійні (залежать від категорії персоналу ОВС та займаної посади); 2) вимоги, які стосуються організації професійної підготовки, і спрямовані, насамперед, на кадрове, матеріально-фінансове, інформаційне, науково-методичне та інше забезпечення належного функціонування професійного навчання у системі професійної підготовки.

Звичайно, що визначальними (базовими) є вимоги першої групи, тобто ті, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС у цілому, і відповідно до яких повинна організовуватись система їх професійної підготовки. Іншими словами – це ті вимоги, які суспільство та держава ставлять перед ОВС у цілому та професійною діяльністю їх працівників зокрема. Таку групу вимог ми об'єднали у певні підгрупи, серед яких: а) особисті (у тому числі і морально-етичні вимоги); б) ділові; в) загально-професійні; г) спеціально-професійні, які залежать від категорії персоналу ОВС та займаної посади. Розглянемо їх більш детально.

Як зазначає О. М. Бандурка, особисті якості складають комплекс особистих рис характеру, які найбільшою мірою відповідають посадовим вимогам. До таких вчений відносить: вміння встановлювати контакти з людьми, спілкуватись з представниками різних ділових сфер та з населенням, мужність, стриманість, чесність і добросовісність, ввічливість, доброзичливість, принциповість, людяність, готовність до самопожертви [1, с. 197]. В. М. Паішкін стверджує: «вміння твердо і неухильно проводити в життя політику держави, пропагувати та дотримуватися моральних принципів державного законодавства України, правил демократичного співжиття, у службовій діяльності бути вільним від рішень політичних партій та громадських рухів – ось обов'язкові особисті та моральні якості для кожного співробітника ОВС. Ці якості співробітників виявляються у вмінні правильно здійснювати виховання населення, відстоювати державні та народні інтереси. А для цього потрібні відданість Батьківщині, готовність захищати інтереси держави, соціальна зрілість поглядів, переконань, широчінь кругозору, громадська активність, негідкупність, суворе дотримання вимог законності, впевненість, свідомість і принциповість» [2, с. 611].

У цілому погоджуючись із вище зазначеним розумінням науковцями *особистих вимог*, додамо, однак, що значна частина таких вимог закріплена як у загальнодержавних, так і у відомчих нормативних актах. Так, у ст. 17 Закону України «Про міліцію» зазначено, що «на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми *особистими* (виділено нами – О. М.), діловими і

моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання» [3].

Аналіз Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України дозволив виокремити такі особисті вимоги, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС: дотримуватися законодавства, неухильно виконувати вимоги Присяги працівника органів внутрішніх справ України, статутів і наказів начальників; поважати людську гідність, виявляти турботу про громадян і бути готовим у будь-який час надати їм допомогу; дотримуватися норм професійної та службової етики; бути чесним, об'єктивним і незалежним від будь-якого впливу громадян, їх об'єднань та інших юридичних осіб; стійко переносити всі труднощі та обмеження, пов'язані зі службою; виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету; з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час, бути прикладом у дотриманні громадського порядку [4].

Низка особистих вимог, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС, міститься в Етичному кодексі працівника органів внутрішніх справ України, який схвалений Колегією МВС України 5 жовтня 2000 р. № 7км/8 [5].

Аналіз вище приведених особистих вимог, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС, дає можливість зробити декілька висновків: по-перше, беручи до уваги те, що вони дістали нормативне закріплення у законодавчих та підзаконних актах, виконання таких вимог є обов'язковим для усіх осіб рядового та начальницького складу ОВС. За невиконання хоча б однієї із вище приведених вимог особа повинна бути притягнена до одного із передбачених законодавством України видів відповідальності. По-друге, деякі із особистих вимог дублюються, оскільки містяться у різних за юридичною силою нормативних актах, у зв'язку з чим пропонуємо закріпити їх в одному правовому акті, більш логічніше – в Етичному кодексі працівника органів внутрішніх справ України. По-третє, під час організації занять у системі професійної підготовки, врахування особистих вимог, які висуваються до персоналу ОВС, є обов'язковим, а також повинно втілюватися у тематику та плани проведення відповідних занять.

Щодо *ділових вимог*, які передбачені для персоналу ОВС, то вони також як і особисті чітко не визначені на законодавчому рівні. Ділові вимоги включають у себе різноманітні властивості людини, її здатність виконувати певний вид трудової діяльності, і характеризуються насамперед обсягом загальних та спеціальних знань, умінь та навичок, необхідних для забезпечення якісного виконання покладених на неї службових обов'язків.

У науковій літературі до ділових вимог персоналу ОВС відносять: 1) наявність спеціальної освіти, досвіду практичної роботи, організаційні здібності, ініціативність, стабільна працездатність, знання юридичних і спеціальних дисциплін, знання чинних наказів, інструкцій, інших нормативних актів МВС України, володіння оперативною і кримінологічною технікою, спеціальними технічними засобами, вміння правильно складати і оформляти службові документи [1, с. 197]; 2) уміння співробітника ефективно та якісно застосовувати теоретичні та професійні знання, набуті навички в процесі діяльності, вміння вирішувати оперативно-службові завдання, розбиратися в конкретних ситуаціях, ефективно застосовувати професійні прийоми й засоби, вміння використовувати науково-технічні засоби в боротьбі зі злочинністю та її попередженні, табельну зброю..., тобто співробітник органів внутрішніх справ повинен володіти відмінною правовою та спеціальною підготовкою, а також ефективно застосовувати здобуті знання в своїй повсякденній роботі [2, с. 612].

Деякі із ділових вимог, яких повинні дотримуватись особи рядового та начальницького складу ОВС, закріплені у нормативних актах. Це такі як: освітній рівень, фізична підготовка, стан здоров'я; обов'язкове принесення присяги; дотримання порядку та умов проходження служби; знання основних положень відомчих наказів, інструкцій, положень та інших нормативних актів, які стосуються загальних питань професійної діяльності персоналу ОВС, неухильно їх виконувати; вимоги-заборони, наприклад заборона займатись будь-якими видами підприємницької діяльності, а так само організувати страйки або брати в них участь, працювати за сумісництвом за окремими видами трудової діяльності, визначеними Міністром внутрішніх справ України та інші; нести службу понад установлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні, проходити службу там, де це викликано інтересами служби і обумовлено наказами прямих начальників; зберігати державну таємницю; зберігати та підтримувати в належному стані передані в користування вогнепальну зброю, спеціальні засоби, майно і техніку; постійно підвищувати свій професійний рівень; сприяти підвищенню авторитету органів внутрішніх справ серед населення правильно застосовувати заходи переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу [4–6 та інші].

Аналіз ділових вимог, яких повинні дотримуватись особи рядового та начальницького складу ОВС дав змогу зробити такі висновки: по-перше, так як і особисті вимоги, вони обов'язкові для виконання, закріплені у різних за юридичною силою нормативних актах та є загальними; по-друге, на відміну від особистих, які у переважній більшості носять морально-етичне спрямування, ді-

лові вимоги безпосередньо пов'язані із виконанням покладених на працівників ОВС службових завдань, функцій та обов'язків, однак стосуються лише загальних аспектів їх виконання, тобто мають універсальний характер. Саме цим вони і відрізняються від іншої підгрупи вимог, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС, а саме – від загально-професійних вимог.

Як щойно ми відзначили, особливість *загально-професійних вимог*, які висуваються до професійної підготовки персоналу ОВС, полягає у тому, що вони безпосередньо пов'язані із виконанням покладених на них завдань, функцій і обов'язків та реалізацією наданих їм прав. До таких ми відносимо ті, які вимагають від персоналу певних знань, умінь та навичок із: захисту життя, здоров'я, прав і свобод фізичних та юридичних осіб, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорони і забезпечення громадського порядку; подання соціальної та правової допомоги фізичним та юридичним особам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Загально-професійні вимоги стосуються усіх осіб рядового та начальницького складу ОВС.

Особливість *спеціально-професійних вимог* полягає у тому, що вони залежать від: 1) категорії персоналу ОВС; 2) займаної посади, та передбачають володіння спеціальними знаннями, вміннями і навичками необхідними працівнику ОВС для успішного виконання спеціальних завдань, функцій та обов'язків. Так, за таким критерієм, як категорія персоналу ОВС, спеціально-професійні вимоги поділяються на ті, які стосуються: до 1) керівників; 2) професіоналів; 3) фахівців.

Як вірно зазначає О. М. Бандурка, «вимоги до керівників органів внутрішніх справ є традиційно високими, незалежно від того, скількима підлеглими він здійснює управління: десятками, сотнями, тисячами чи десятками тисяч людей, як це має місце в ГУМВС, УМВС у великих областях та містах і галузевих службах. Кожен керівник органу внутрішніх справ – це особистість зі своїм характером, своїм баченням проблеми, досвідом і знаннями. Але це не виключає необхідність для кожного керівника відповідати певним загальним вимогам» [1, с. 122]. Основні вимоги, яким мають відповідати керівники органів внутрішніх справ, О. М. Бандурка поділяє на три групи: професіональні, ділові, особисті. До професіональних він відносить: компетентність, яка формується на основі освіти та професійного досвіду; загальну ерудицію, глибоке знання різних напрямків діяльності органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів, науковий підхід до

справи; широту мислення, прагнення до отримання нових знань, постійне самовдосконалення, переосмислення навколишньої дійсності і критичне ставлення до власних дій; пошук нових форм і методів роботи; допомогу підлеглим, передачу їм власного досвіду і навчання. До ділових якостей: вміння організувати роботу органу внутрішніх справ, висунути і розподілити серед виконавців завдання, створити для їх роботи необхідні умови, координувати і контролювати їх діяльність; прагнення до влади, лідерства, сміливість, рішучість, воля і принциповість у реалізації своїх рішень; створення і підтримання власного іміджу, а через нього – підтримання престижу свого колективу; контактність, комунікабельність, вміння переконати в правильності своєї позиції, повести за собою людей; ініціативність, оперативність в розв'язанні проблем, вміння вибрати головне і зосередитись на ньому і при необхідності швидко переорієнтуватись; здатність керувати собою, своєю поведінкою, робочим часом, взаємовідносинами з оточуючими; здатність до нововведень, перетворень, готовність піти на розумний ризик самому і повести за собою інших; єдність слова і діла; висока вимогливість до підлеглих і турбота про них; непримиримість до проявів формалізму, бюрократизму і парадності в роботі. До особистих вимог: високі моральні стандарти; фізичне і психічне здоров'я; високий рівень внутрішньої культури; оптимізм, впевненість в собі, врівноваженість; чуйність, розсудливість, доброзичливість, дбайливість; управлінням та реалізацією державної політики у сфері внутрішніх справ країни [1, с. 126–127].

В. М. Плішкін, вимоги, які висуваються до керівників поділяє на: особисті, ділові та моральні [2, с. 615]. А за характером виконуваних керівниками основних функцій, вимоги, які до них висуваються поділяє на: а) організаторські вміння, необхідні для реалізації управлінських функцій керівника; б) командні вміння, необхідні для ефективного керівництва особовим складом при виконанні функцій охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; в) педагогічні вміння, необхідні для реалізації виховних функцій [2, с. 616].

Погоджуючись із запропонованим В. М. Плішкіним поділом вимог на: організаторські, командні та педагогічні залежно від характеру виконуваних ними функцій, не можемо погодитись із запропонованою ним класифікацією вимог, які висуваються до керівників на такі групи як: особисті, ділові та моральні, оскільки: по-перше, особисті та моральні вимоги є суміжними, у зв'язку з чим повинні належати до однієї групи; по-друге, у такій класифікації відсутнє посилення на професійні вимоги.

Необхідно зазначити, що Наказом Міністра внутрішніх справ України від 24 березня 2006 р. № 301 було затверджено Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних

посад працівників Міністерства внутрішніх справ України, який розроблено Науково-дослідним інститутом соціально-трудових відносин Міністерства праці та соціальної політики України за участю фахівців Міністерства внутрішніх справ України. Цей Довідник містить рекомендаційні матеріали, які повинні використовуватися під час розробки конкретних посадових інструкцій. Довідник забезпечує єдність у визначенні посадових обов'язків працівників МВС України та кваліфікаційних вимог щодо певних категорій та посад. До Довідника включено основні професії працівників, які є специфічними для системи внутрішніх справ України і враховані Класифікатором професій ДК 003: 2005 [7].

Відзначаючи безумовну доцільність розробки такого Довідника, у той же час хочу звернути увагу на один із принципових, на мою думку, недоліків. Так, за структурою, кожна (внесена до нього) професійно-кваліфікаційна характеристика складається із 4 розділів: «Завдання, обов'язки та повноваження», «Має право», «Повинен знати», «Кваліфікаційні вимоги», які навіть за назвою є суміжними, не говорячи про їх змістовну частину. Але загальноприйнятою думкою серед вчених-адміністративістів є те, що повноваження включають до себе як права, так і обов'язки [8; 9 та інші], з чим ми повністю згодні, а відповідно до запропонованої загальної структури професійно-кваліфікаційних характеристик, які поміщено до Довідника, права та обов'язки містяться у двох різних розділах: «Завдання, обов'язки та повноваження» та «Має право». На мою думку, доцільною була б така загальна структура професійно-кваліфікаційної характеристики:

1. Розділ 1 – «Кваліфікаційні вимоги», у якому повинні міститися вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня працівника, стажу його роботи в системі ОВС України та вимоги до післядипломної перепідготовки і підвищення кваліфікації.

2. Розділ 2 – «Повинен знати», у якому наводяться основні вимоги до спеціальних знань, необхідних працівнику для виконання відповідних завдань, функцій та обов'язків, а також знання законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів, методів і засобів, які працівник повинен вміти застосовувати під час виконання посадових обов'язків.

3. Розділ 3 – «Завдання, функції та обов'язки», в якому повинно зазначатися, що повинен та зобов'язаний робити працівник ОВС під час службової діяльності.

4. Розділ 4 – «Має право», в якому буде визначатися перелік його прав, які він може реалізувати для виконання покладених на нього завдань, функцій та обов'язків.

5. Розділ 5 – «Оцінка діяльності», в якому повинні міститися основні критерії за якими оцінюватиметься його професійна діяльність.

6. Розділ 6 – «Відповідальність», назва якого говорить сама за себе.

Вважаю, що приведена вище структурна будова професійно-кваліфікаційних характеристик надасть змогу більш чітко визначити особливості вимог, які висуваються як до певної категорії осіб рядового та начальницького складу, так і до конкретних посад, які вони можуть обіймати.

Крім керівників, до категорій персоналу ми віднесли: «професіоналів», «фахівців» та «працівників», до яких також висуваються специфічні вимоги. Так, до «професіоналів» висуваються вимоги до високого рівня їх професійних знань, умінь та навичок, досвіду за фахом у галузі фізичних, математичних, юридичних, економічних, військових, інженерних, біологічних, медичних, гуманітарних та інших наук, а також спеціальних знань. Маючи спеціальні професійні знання, уміння та навички, досвід роботи за фахом, у порівнянні із «фахівцями», які також володіють знаннями в одній або більше галузях наук, вони займають більш вищі посади (наприклад, старший дізнавач відноситься до професійної групи «професіонали», дізнавач до – «фахівців»).

До категорії «працівники» висуваються вимоги до рівня їх знань, необхідних для здійснення практичних заходів щодо захисту життя громадян, прав та свобод людини та громадянина, матеріальних і культурних цінностей, підготовки довідкових матеріалів, ведення діловодства тощо. Це як правило працівники ОВС, які обіймають посади молодшого начальницького складу.

Як ми зазначали вище, вимоги, які висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС, залежать не лише від категорії персоналу ОВС (керівники, професіонали, фахівці, працівники), а й від займаної посади. Так, очевидно ніхто не буде заперечувати, що спеціально-професійні вимоги слідчого, криміналіста, інспектора карного розшуку, дільничного, викладача чи наукового співробітника відрізняються. Доречно з цього приводу процитувати О. М. Бандурку: «Міліціонер-снайпер повинен мати гострий зір, а працівники, що входять до спеціальних груп захоплення – добру фізичну підготовку з рукопашного бою» [1, с. 198]. Принциповим у цьому сенсі має бути те, щодо будь-якої із передбачених штатним розкладом посад висуваються специфічні вимоги до професійної підготовки особи, яка її обіймає чи планує обійняти, що знаходить відображення у відповідних посадових інструкціях.

Вище ми розглянули вимоги, які: по-перше, висуваються до професійної діяльності персоналу ОВС у цілому; по-друге, можуть бути: особистими (до яких відносяться і морально-етичні вимоги); діловими; загально-професійними; спеціально-професійними, які у свою чергу залежать як від категорії персоналу ОВС, так і займаної посади; по-третє, такі вимоги покладені в основу складан-

ня професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій персоналу ОВС; по-четверте, вони є визначальними (базовими) для формування вимог другої групи, тобто тих, які висуваються до професійної підготовки персоналу ОВС.

До цієї групи вимог, тобто тих, які висуваються до організації професійної підготовки, в першу чергу, необхідно віднести так звані «вимоги-принципи», а саме: законність, гласність, безперервність, обов'язковість та наукова обґрунтованість професійної підготовки; її комплексність та системність. Оскільки вимоги, які висуваються до професійної підготовки носять здебільшого організаційний характер, вони, насамперед, спрямовані на кадрове, матеріально-фінансове, інформаційне, науково-методичне та інше забезпечення належного функціонування професійного навчання у системі професійної підготовки.

Резюмуючи вище наведене, вважаю доцільним **вимоги до професійної підготовки персоналу ОВС** визначити як сукупність закріплених у нормативних актах та обов'язкових до виконання правил (норм), які стосуються професійної діяльності персоналу ОВС у цілому, та організації процесу професійної підготовки персоналу ОВС, зокрема.

Список літератури: 1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с. 3. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – www.rada.kiev.ua. 5. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України: Схвалений Колегією МВС України 5 жовтня 2000 р. № 7км/8. 6. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991р. № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – 583с. 7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад працівників Міністерства внутрішніх справ України: Затв. наказом Міністра внутрішніх справ України від 24 березня 2006 р. № 301. 8. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544с. 9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

Надійшла до редакції 17.06.08

Ю. М. Перерва

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ В УКРАЇНІ

Останніми роками законодавство України розвивається досить інтенсивно, що є цілком природним в умовах реформування всіх сфер суспільного й державного життя. Однак у чинному законо-