

**ДІЯЛЬНІСТЬ ВІДОМЧИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ МВС УКРАЇНИ**

Уточнено роль та значення вищих навчальних закладів системи органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації кадрової політики МВС України; схарактеризовано відповідний категоріальний апарат, визначено сутність і правові засади кадрової політики, а також основні сфери (напрями) її реалізації.

Уточнены роль и значение высших учебных заведений системы органов внутренних дел как субъектов реализации кадровой политики МВД Украины; охарактеризован соответствующий категориальный аппарата, определена сущность и правовые основы кадровой политики, а также основные сферы (направления) её реализации.

The role and value of higher educational establishments within the system of internal affairs agencies as subjects of realization of personnel policy in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are specified; a proper category mechanism is characterized; essence and legal grounds of personnel policy and main spheres (directions) of its realization are determined.

Вимоги щодо ефективної охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, зміцнення авторитету працівників органів внутрішніх справ серед населення безпосередньо пов'язані з формуванням нового корпусу працівників-професіоналів, які матимуть необхідні й достатні знання, уміння та навички для якісного виконання покладених на них правоохоронних завдань та обов'язків, реалізації наданих прав, а отже потребують нових підходів до формування та реалізації науково обґрунтованої кадрової політики, зокрема і у сфері організації та функціонування системи відомчої освіти, основою якої, беззаперечно, є вищі навчальні заклади МВС України.

Не можна сказати, що проблематика діяльності вищих навчальних закладів системи МВС України (далі – ВНЗ) МВС України щодо підготовки персоналу залишалася поза увагою вчених, про що свідчать наукові публікації М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, В. М. Бесчастного, П. Б. Коптева, Н. П. Матюхіної, О. Ю. Синявської, С. В. Петкова та ін. Але низка актуальних і прак-

тично значущих проблем реалізації кадрової політики МВС України в діяльності відомчих ВНЗ потребують подальшої розробки.

Метою цієї статті є уточнення ролі та значення ВНЗ системи МВС України як суб'єктів реалізації відомчої кадрової політики. Для досягнення поставленої мети необхідно охарактеризувати категоріальний апарат із досліджуваних питань, визначити сутність і правові засади кадрової політики, суб'єктів її формування та реалізації, а також основні сфери (напрями) її реалізації.

Важливість формування чіткої та зрозумілої кадрової політики в ОВС обумовлюється насамперед тим, що на усіх історичних етапах їх становлення та розвитку кадри (персонал) відігравали й відіграють провідну роль у забезпеченні найбільш ефективного функціонування органів, служб і підрозділів системи МВС України.

Як правило, у науковій літературі з питань роботи з персоналом (кадрової роботи) кадрова політика визначається як система основних цілей, принципів, форм, методів, завдань і способів нормативно визначеної і цілеспрямованої діяльності спеціально уповноважених посадових осіб щодо професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів та їх соціально-правової захищеності, забезпечення органів та підрозділів органів внутрішніх справ кадрами, які володіють необхідними діловими, моральними та професійними якостями [1, с. 41] або як система основних завдань, принципів, а також зміст, форма і методи реалізації кадрової функції [2, с. 602].

Проте, загальним недоліком наведених та інших визначень кадрової політики є намагання їх авторів перерахувати усі напрями роботи з персоналом (кадрами), що є зайвим, лише ускладнює розуміння сутності цього явища і сприяє його сплутуванню з іншими поняттям – «робота з персоналом». Крім того, у наведених визначеннях відсутній акцент на конкретний нормативно-правовий акт (програмильний або концептуальний), в якому повинні бути визначені основи кадрової політики, а саме її мета, завдання та принципи, форми та напрями реалізації тощо.

Не можемо також погодитись із отождоженням у науковій літературі [3, с. 23; 4, с. 45; 5, с. 3–10], а інколи і в нормативно-правових актах [6] таких категорій, як «кадрова політика», «кадрова робота» та «робота з персоналом», оскільки це призводить до дублювання завдань, функцій та повноважень суб'єктів, які відповідають за ці напрямки роботи, негативно відображається на виконанні відповідних директивних вказівок (наказів, розпоря-

джень) вищестоящих органів (керівників) з питань роботи з персоналом. У зв'язку з цим пропонуємо під роботою з персоналом (кадрами) розуміти діяльність органів (підрозділів, служб) керівників (начальників) усіх рівнів, які в межах своєї компетенції відповідають за керівництво підлеглими, а під кадровою роботою – лише діяльність керівників та працівників кадрових апаратів, які здійснюють комплекс заходів і процедур щодо складання та обробки кадрової документації. Що стосується кадрової політики, то вона визначає генеральну лінію (стратегію), форми та напрями роботи з персоналом та кадрової роботи на довготривалу перспективу, у зв'язку з чим реалізується найвищим органом управління.

Зокрема, основним (провідним) суб'єктом формування кадрової політики в системі органів внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ, яке у межах своєї компетенції реалізує державну політику у відповідній (кадровій) сфері. Так, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, воно: розробляє і організовує виконання програм кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, вживає заходів щодо додержання дисципліни і законності в їх діяльності; організовує роботу навчальних закладів, наукових установ, що належать до сфери його управління; вживає відповідно до законодавства заходів щодо забезпечення правового і соціального захисту осіб рядового і начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ; організовує роботу з питань фінансування праці, заробітної плати; організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у навчальних закладах та наукових установах, що належать до сфери його управління [7].

Крім того, як і будь-який інший центральний орган виконавчої влади, МВС розробляє та приймає відомчі нормативно-правові акти, які можуть мати як зовнішнє (з питань охорони громадського порядку, дозвільної системи, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо), так і внутрішньо-організаційне спрямування (стосуються лише органів, служб, підрозділів внутрішніх справ та їх персоналу). До останніх належать і нормативно-правові акти, що регулюють кадрове забезпечення органів внутрішніх справ. Їх зміст дозволяє визначити основні напрями реалізації кадрової політики, до яких слід віднести:

- 1) передбачення та чітке нормативне закріплення вимог до персоналу органів внутрішніх справ: а) особистих (у тому числі й морально-етичних); б) ділових; в) загально-професійних; г) спеціально-професійних;

2) профорієнтаційну роботу та професійний відбір на службу чи навчання до органів внутрішніх справ;

3) професійну підготовку персоналу органів внутрішніх справ, складовими якої є: початкова підготовка, навчання у вищих навчальних закладах системи МВС України, службова підготовка, післядипломна освіта, самостійна підготовка;

4) оцінювання персоналу;

5) робочий час та час відпочинку;

6) оплата праці;

7) забезпечення дисципліни та законності в діяльності персоналу органів внутрішніх справ;

8) виховання персоналу органів внутрішніх справ та його психологічне забезпечення;

9) забезпечення безпеки професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ;

10) соціальне забезпечення працівників органів внутрішніх справ.

Зазначені вище напрями (сфери) реалізації кадрової політики характерні для трьох загально визначених і нормативно закріплених структурних блоків органів внутрішніх справ: оперативно-слідчого, адміністративного та забезпечувального [8], як для територіальних, так і для транспортних органів внутрішніх справ. Варто також відзначити, що стосовно зазначених вище напрямів реалізації кадрової політики, які можна назвати об'єктом правового та організаційного впливу МВС, відсутній єдиний концептуально узгоджений підхід відносно їх розвитку, погодження між собою, впливу на формування висококваліфікованого персоналу тощо. Причиною цього, в першу чергу, є відсутність програмного (концептуального) документа, в якому були б визначені: мета, принципи та завдання кадрової політики; заходи та шляхи їх реалізації за окремими її сферами (об'єктами).

Натомість поширеним в МВС є підхід, відповідно до якого основні орієнтири кадрової політики визначаються у загальних програмних (концептуальних) документах. Наприклад, у Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456, питанню удосконалення роботи з кадрами приділено лише декілька абзаців, в яких наголошується на необхідності: поступового доведення штатної чисельності органів внутрішніх справ до рівня науково обґрунтованих нормативів; якісного поліпшення системи добору і підготовки кадрів; удосконалення нормативно-

правової бази кадрової роботи; створення оптимальної системи науково-методичного та інформаційного забезпечення роботи з кадрами; впровадження контрактного добору кадрів на службу в органах внутрішніх справ; перегляду порядку і умов проходження служби в органах внутрішніх справ, кваліфікаційних вимог до кандидатів і працівників; підвищення ефективності системи службової, бойової, фізичної та морально-психологічної підготовки особового складу [9].

Слід також зазначити, що усі наведені заходи, за винятком декількох нових, «перемістилися» у проект нової Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [10], отже залишаються невирішеними, і як наслідок – актуальними протягом уже дванадцяти років.

Сьогодні органи внутрішніх справ України переживають складний період, з одного боку, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти підвищують вимоги до підготовки їх персоналу, з іншого – держава не в змозі належним чином забезпечити органи внутрішніх справ необхідними матеріально-технічними, фінансовими та іншими засобами для ефективного виконання правоохоронних завдань. А подальший розвиток ринкової економіки з перевагою в ній корпоративного та приватного секторів, поява нових видів та форм господарювання, систематичне збільшення суб'єктів підприємництва лише обумовляють необхідність у посиленні конкурентоспроможності праці правоохоронця, зокрема і системи органів внутрішніх справ. Крім того, незначний рівень оплати праці персоналу органів внутрішніх справ у порівнянні з приватним сектором економіки, зменшення рівня його соціально-правового захисту, високий рівень недовіри населення до органів внутрішніх справ, роблять професію працівника системи МВС менш привабливою на ринку праці, а отже – і недостатньо конкурентоспроможною.

З іншого боку, зменшення рівня конкурентоспроможності праці в органах внутрішніх справ є одним із факторів (причин та умов) потрапляння до їх лав осіб, які службу в органах внутрішніх справ розглядають не як правоохоронну чи правозахисну, а як засіб отримання додаткової влади, а інколи і незаконного збагачення, у зв'язку з чим на службу та навчання до органів внутрішніх справ потрапляють так звані «випадкові особи», без необхідних фізичних, ділових та індивідуально-психологічних якостей, з аморальними чи протиправними інтересами. Деякі з таких осіб лише після складання присяги та безпосереднього виконання

службових обов'язків починають розуміти усю складність та відповідальність міліцейської професії. Це зумовлено системними недоліками у профорієнтаційній діяльності, зокрема у тій її частині, яка стосується інформування населення про особливості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, вимоги, які до них висуваються, обмеження, яких вони повинні дотримуватися, завдання та обов'язки, які повинні виконувати. Як наслідок маємо ситуацію великої кількості звільнень з органів внутрішніх справ, у першу чергу серед молодих спеціалістів, які закінчили ВНЗ системи МВС.

У 2007 р. було розроблено механізм відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у ВНЗ МВС України, результатом чого стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ» від 1 березня 2007 р. № 313, наказу МВС України «Про затвердження Типового договору про підготовку фахівця у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України» від 14 травня 2007 р. № 150. Натомість таке відшкодування, зважаючи на його судову перспективу та дані судової практики, залишається більшою мірою декларативним, у зв'язку з чим не може припинити відтоку з ОВС молодих дипломованих спеціалістів.

За таких умов перед керівництвом органів внутрішніх справ стоїть важливе завдання щодо збереження як існуючого кадрового потенціалу, зупинення відтоку висококваліфікованих кадрів, так і відновлення професійного ядра, що є можливим завдяки належному функціонуванню системи відомчої освіти.

Сучасний стан діяльності ВНЗ МВС характеризується поглибленням спеціалізації, зміцненням професіоналізму викладацького складу, наявністю сталих зв'язків між національними та зарубіжними науково-освітніми закладами, підвищенням кількості та якості наукових досліджень, присвячених як загальнотеоретичним, так і прикладним проблемам діяльності органів внутрішніх справ. Сьогодні можна констатувати наявність високого потенціалу професорсько-викладацького складу ВНЗ системи МВС України, які мають змогу вирішити основне поставлене перед ними завдання – підготувати для системи МВС фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів, здатних якісно виконувати поставлені перед ними завдання, функції та обов'язки, реалізовувати надані права у сфері правоохоронної діяльності.

Проте, виконання такого завдання неможливе без посилення зв'язку навчального процесу з практикою діяльності органів внутрішніх справ; впровадження новітніх форм організації навчальної, наукової та науково-технічної діяльності; удосконалення системи стажування і виробничої практики курсантів та слухачів вищих та інших навчальних закладів; розроблення та впровадження науково обґрунтованого механізму відбору на навчання, входження в посаду випускників відомчих ВНЗ, які в проєкті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України названі основними заходами кадрового забезпечення цих органів [10].

Однак необхідно визнати і те, що сучасна система ВНЗ МВС України та організація їх діяльності не позбавлені певних недоліків. Зокрема, це стосується матеріально-фінансового забезпечення освітньої діяльності. Недосконалою залишається побудова навчально-виховного процесу, під час якого недостатньо враховуються динамічні зміни в суспільно-економічних відносинах, які відбулися в Україні за роки незалежності, а також потреби практики. Проблема є переважання теоретичної підготовки над практичною серед значної частини професорсько-викладацького складу ВНЗ системи МВС. Існують певні труднощі із забезпеченням працевлаштування випускників ВНЗ МВС виключно за отриманими фахом та спеціальністю. Зазначені та багато інших проблем у комплексі негативно впливають на якість підготовки фахівців для органів внутрішніх справ. Разом із тим, сьогодні ВНЗ мають достатні правові та організаційні можливості для вирішення цих та багатьох інших проблем.

У науковій та публіцистичній літературі протягом останніх десяти років жваво обговорюється питання про доцільність передачі відомчих навчальних закладів у підпорядкування Міністерству освіти та науки. Проте, ми вважаємо таке перепідпорядкування ВНЗ системи МВС недоцільним і таким, що може призвести до руйнації позитивно випробуваної десятиліттями системи професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ. При цьому ми зважаємо на наступні чинники: по-перше, усталеність системи відомчих навчальних закладів та науково-дослідних установ, які створювались не один рік; по-друге, наявну спеціалізовану матеріально-технічну базу (тири, класи криміналістики, тактико-спеціальної підготовки тощо); по-третє, високопрофесійний та спеціалізований науково-педагогічний склад; по-четверте, наявність великої кількості спеціалізованих дисциплін, частка яких

сягає понад 30 % навчального процесу, причому частина з них викладається з використанням навчально-методичних матеріалів з обмеженим доступом; по-четверте, досить високу плінність кадрів (інколи протягом року більше працівників звільняється з органів внутрішніх справ, ніж приходить на службу, що особливо проявляється під час внесення змін до пенсійного законодавства).

Таким чином, сучасний стан діяльності відомчих ВНЗ щодо реалізації кадрової політики МВС України дозволяє збалансувати плінність кадрів, забезпечити стабільність державно-службових відносин, а головне – якісно та диференційовано укомплектовувати органи внутрішніх справ кваліфікованим і компетентним персоналом, професійна підготовка якого відповідатиме не лише національним, а й міжнародним стандартам правоохоронної діяльності, що, у свою чергу, є необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу.

Список літератури: 1. Коптев П. Б. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів по роботі з персоналом ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коптев Павло Борисович. – Х., 2006. – 212 с. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. 3. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с. 4. Барко В. І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід) : монографія / В. І. Барко. – К. : Ніка центр, 2003. – 448 с. 5. Кириченко І. Г. Підготовку кадрів для органів внутрішніх справ України на рівень вимог сьогодення / І. Г. Кириченко // Інформаційний бюлетень. – 1995. – № 4. – С. 3–10. 6. Комплексна програма кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001–2005 роки : затв. наказом МВС України від 30 черв. 2001 р. № 515. – К. : МВС України, 2001. 7. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687. 8. Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи : наказ МВС України від 4 черв. 2007 р. № 190 – К. : МВС України, 2007. – 127 с. 9. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 24 квіт. 1996 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 10. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. – К. : МВС України, 2008. – 27 с.

Надійшла до редколегії 10.06.2009