

УДК 351.745.5 (477)

Копан Олексій Володимирович —

Перший заступник Керівника Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,

Азаров Максим Юрійович —

старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України,

Бобрицький Леонід Володимирович —

старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Кадрова політика в органах внутрішніх справ у аспекті забезпечення національної безпеки України

У статті розглянуто окремі проблемні питання кадрової політики в органах внутрішніх справ України та можливі шляхи їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України, Концепція реформування, рівень злочинності, боротьба зі злочинністю.

Реформи, що розпочалися в Україні, а саме адміністративна реформа, вимагають від центральних органів державної влади використання підходу, адаптованого до європейської системи та стандартів у сфері державного управління, забезпечення національних інтересів України в її безпековому вимірі.

Національна безпека України як цілісна система захисту інтересів особи, суспільства і держави передбачає ефективну діяльність суб'єктів її забезпечення. Міністерство внутрішніх справ України (далі

МВС України) є одним із основних суб'єктів забезпечення національної безпеки у сфері державної безпеки, внутрішньополітичній, економічній, соціальній та гуманітарній, науково-технологічній, екологічній та інформаційній сферах. Сама безпека досягається шляхом проведення єдиної політики в галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру. Органом у структурі МВС України, на який безпосередньо покладені завдання щодо протидії злочинності, є міліція.

Міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [1].

Ураховуючи особливості проходження служби в міліції та надзвичайне значення цього правоохоронного органу в забезпеченні безпеки у державі, Законом України “Про міліцію” встановлено правовий захист працівників міліції та громадян, які сприяють міліції в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, а також соціальний захист працівників міліції [1].

Загальна чисельність органів внутрішніх справ України встановлена у кількості 324 400 осіб, у тому числі 240 200 осіб рядового і начальницького складу. За рахунок Державного бюджету України утримуються 190 500 працівників органів внутрішніх справ [2].

Аналіз соціально-політичних процесів і криміногенної ситуації в Україні дає підстави стверджувати про необхідність зміцнення як правоохоронної системи в цілому, так і ОВС України безпосередньо.

Останніми роками в державі простежується стійка тенденція до скорочення кількості населення та зростання рівня злочинності. Згідно з офіційними статистичними даними впродовж 2008–2010 років кількість населення змінювалась наступним чином (2008 р. – 46 372 тис., 2009 р. – 46 143 тис., 2010 р. – 45 963 тис.), тобто населення України щорічно зменшувалось у середньому на 182 тис. [3].

У той же час, упродовж цих років постійно збільшувалась як загальна кількість злочинів, так і кількість тяжких та особливо тяжких злочинів.

Загальна кількість злочинів:

2008 р. — 384 424;

2009 р. — 434 678 + 13,1 %;

2010 р. — 500 902 + 15,2 %.

Кількість тяжких та особливо тяжких злочинів:

2008 р. — 136 178;

2009 р. — 154 529 + 13,5 %;

2010 р. — 178 947 + 15,8 %.

У 2010 р. було зареєстровано найбільшу кількість злочинів з моменту прийняття нового Кримінального кодексу України від 1 вересня 2001 р.

Разом з тим, робота ОВС України по розкриттю злочинів погіршувалась. Упродовж останніх 3 років зменшувався відсоток розкриття не тільки усіх злочинів, але й тяжких та особливо тяжких злочинів.

Відсоток розкриття усіх злочинів:

2008 р. — 77,0 %;

2009 р. — 68,7 %;

2010 р. — 64,8 %.

Відсоток розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів:

2008 р. — 74,1 %;

2009 р. — 66,9 %;

2010 р. — 64,3 %.

У 2010 р. кількість злочинів загальнокримінальної спрямованості, що вчинені у громадських місцях, зросла на 23,2 % (з 58 013 до 71 481). Суттєво збільшилася кількість учинених крадіжок — на 53,9 % (з 24 195 до 37 244). На 6,5 % (з 217 до 231) зросла кількість убивств, учинених у громадських місцях.

Кількість злочинів, учинених особами, які раніше вчиняли злочини, у 2010 р., в порівнянні з 2009 р., збільшилась на 31,7 % (з 73 544 до 96 830), серед яких тяжких та особливо тяжких — на 32,6 % (з 30 336 до 40 231), умисних убивств — на 1,3 % (з 788 до 798), серед яких на замовлення — на 100 % (з 3 до 6). Із застосуванням вогнепальної зброї — на 4 % (з 25 до 26), вимагань — на 8,8 % (з 147 до 160), крадіжок — на 84,3 % (з 23 503 до 43 324).

Зросла кількість злочинів, учинених у стані алкогольного сп'яніння, — на 16,3 % (з 34 856 до 40 552), групою осіб — на 16,6 % (з 29 200 до 34 046) та неповнолітніми — на 12,3 % (з 15 445 до 17 342) [4].

Наведені дані переконливо вказують на те, що навіть при наявній кількості особового складу ОВС України, міліція не має можливості ефективно протидіяти злочинності.

Заходи, що вживає керівництво МВС України щодо оптимізації чисельності особового складу, за відсутності науково-обґрунтованої Концепції реформування, можуть призвести до небажаних наслідків, шкідливих як у соціальному, так і економічному плані.

Саме по собі непродумане реформування створює певні ризики:

— чи буде спроможна реформована система МВС України забезпечити належний рівень захисту громадян та ефективну боротьбу зі злочинністю?

— чи не призведе скорочення чисельності працівників міліції до зростання кількості злочинів і зниження показника їх розкриття?

— чи не погіршиться ситуація зі станом правопорядку в країні?

Назвати ефективним метод реформування ОВС України шляхом значного їх скорочення неможливо. Тут потрібен системний підхід, який дозволяє визначити оптимальну для потреб країни структуру ОВС і необхідну кількість її працівників. У іншому випадку, це може призвести до розвалу цілісної правоохоронної системи, втрати професійного ядра серед працівників ОВС та неконтрольованого зростання рівня злочинності у державі.

Головною ланкою, яка здійснює боротьбу зі злочинністю та забезпечує охорону громадського порядку на території обслуговування, є міський районний та лінійний орган внутрішніх справ. Особовий склад типового органу внутрішніх справ по підрозділах і службах розподіляється приблизно наступним чином: керівництво органу – приблизно 4,5 %, оперативний блок, включаючи чергові частини і штаб, – приблизно 45 %, блок забезпечення громадського порядку – приблизно 32,5 %, інші служби – 18 %, серед яких 13,5 % становить слідство. При цьому необхідно зауважити, що співробітники, які відносяться до категорії керівництва органу, є керівниками структурних підрозділів і особисто, безпосередньо виконують обов'язки по охороні громадського порядку та розкриттю злочинів.

Таким чином, до категорії співробітників, які не беруть участь у забезпеченні громадського порядку та розкритті злочинів на території, що обслуговується, можна віднести не більше 18 %, серед яких приблизно 13,5 % – співробітники слідства.

До керівного органу відносяться: Головні управління та Управління МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також Лінійні управління ОВС на транспорті. Відсоток атестованого складу цих управлінь у середньому не перевищує 15 % від усього атестованого складу території обслуговування. Слід зауважити, що особовий склад цих управлінь – це співробітники оперативних, оперативно-розшукових, оперативно-технічних служб, служб охорони громадського порядку, які безпосередньо виконують функції по охороні громадського порядку та оперативно-розшукової роботи на всій території обслуговування, а заступники начальників ГУ МВС України безпосередньо керують як цими підрозділами, так і здійснюють взаємодію між ними. Незначний відсоток – близько 20 % атестованого складу апаратів ГУ МВС України складають співробітники підрозділів роботи з персоналом, науково-дослідних, криміналістичних, інформаційно-аналітичних центрів та інших підрозділів.

З наведеного можна дійти висновку, що практично весь атестований склад ОВС України на території обслуговування тим чи іншим чином безпосередньо задіяний в охороні громадського порядку, розкритті та розслідуванні злочинів.

Окремою службою ОВС України, яка заслуговує на увагу, є Державна служба охорони при МВС України. Вона має у своєму складі близько 35 тис. атестованих співробітників міліції. Необхідно зауважити, що ця

служба не фінансується з Державного бюджету України, а утримується виключно за рахунок коштів, які надходять від договорів за охорону, її чисельність напряму залежить від кількості таких договорів та економічної рентабельності. Особливістю ДСО при МВС України є й те, що ця служба відраховує до Державного бюджету України всі податки та збори, встановлені чинним законодавством для будь-якої комерційної структури. Крім того, під час виконання завдань з охорони об'єктів, працюючи в системі єдиної дислокації, співробітники міліції ДСО здійснюють охорону громадського порядку та попереджують злочини в зоні патрулювання.

Порівняння навантаження на співробітників ОВС України та співробітників поліції інших країн є некоректним, оскільки їх функції у багатьох випадках суттєво різняться. Так, наприклад у США та багатьох країнах Європи відсутнє не лише поняття адміністративного правопорушення, а й інститут досудового слідства у такому вигляді, в якому він існує в Україні.

В деяких країнах світу, наприклад в Ізраїлі, існує інститут так званих резервістів поліції (цивільні добровольці), які мають право на носіння вогнепальної зброї, та на громадських засадах надають поліції допомогу в підтриманні правопорядку, а у разі необхідності рекрутуються державою на поліцейську службу. Таких резервістів в Ізраїлі, крім 30 тис. штатного особового складу поліції, нараховується близько 60 тис.

Незайвим було б вивчення зарубіжного досвіду щодо структури органів поліції та їх комплектації.

Структура, чисельність та ефективність діяльності міліції (поліції), залежить від ряду чинників, у тому числі й об'єктивного характеру, зокрема: стану національного законодавства; його адекватності криміногенній ситуації, рівня технічної оснащеності й мобільності практичних підрозділів, а також професійних знань і майстерності кожного працівника.

Залежно від особливостей державотворення, обсягу повноважень і місця міліції (поліції) серед інших державних структур виокремлюють два підходи або дві моделі характеристик поліцейської діяльності: континентально-європейський (Франція, Німеччина, Австрія, Італія, Іспанія) та британський (Велика Британія). Для континентально-європейської моделі діяльності поліції характерним є централізоване управління поліцейськими відомствами з боку держави, чітка владна вертикаль (ієрархія) та широке коло повноважень.

Методика оцінки витрат на потреби поліції та її чисельність у Великій Британії включає в себе: чисельність населення, густоту, кількість виликів поліцейських, кількість правопорушень, інтенсивність дорожнього руху, число громадян, які проживають у перенаселених житлових будинках, кількість сімей, що проживають у помешканнях зі спільною власністю, протяжність вуличних мереж, витрати на підтримку громадської безпеки.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

Досвід функціонування поліції США показує, що критерієм її діяльності та чисельного складу є не низький рівень злочинності в суспільстві, а оцінювання населенням якості послуг, що вимірюється за:

— швидкістю обслуговування (реагування на заяви та звернення громадян);

— ставленням – довірою, ввічливістю, тактовністю і співчуттям, з яким повинні бути прийняті та вислухані заяви і звернення;

— комунікабельністю, відкритістю, привітністю у відповідях на заяви та звернення;

— доступністю, досвідом і професіоналізмом.

Такий підхід є одним із найоптимальніших і дозволяє максимально враховувати як потреби громадян, так і формування штатної чисельності.

Оцінювання ефективності поліцейських відомств у США зводиться до трьох основних параметрів:

— законність дій поліції;

— стійкі зв'язки з населенням;

— належна активність у підтриманні правопорядку, попередженні та припиненні його порушень [5].

Як показує досвід європейських країн, поліція виконує поставлені перед нею завдання меншими силами (штатною чисельністю), зокрема, за рахунок:

1. Більш спрощеного кримінального процесу, відсутності інституту прийняття рішень у вигляді відмови в порушенні кримінальної справи.

2. Відповідного вимогам матеріального забезпечення діяльності, в т. ч. й соціальні та матеріальні гарантії.

3. Організації служби, направленої на швидке реагування і розгляд повідомлення про правопорушення.

4. Виконання тільки поліцейських функцій.

Питання реорганізації структури, а також зміни чисельності особового складу МВС України необхідно розглядати у залежності від соціально-політичних та економічних процесів, що відбуваються у державі, загальним зростанням рівня злочинності, збільшенням навантаження на співробітників міліції, а також пов'язаного з цим погіршення розкриття злочинів.

Можливі ризики для стану забезпечення національної безпеки України при реформуванні органів внутрішніх справ випливають з таких обставин:

По-перше, в багатьох проблемних ситуаціях не існує однозначної залежності між варіантом вирішення проблеми та очікуваним результатом. Скорочення особового складу органів внутрішніх справ (або як його ще називають “оптимізація чисельності працівників”) не вирішить проблеми грошового забезпечення – це помилковий шлях.

По-друге, не завжди наслідки вирішення проблеми можуть бути точно кількісно та якісно прогнозовані. Скорочення особового складу органів внутрішніх справ не гарантує його якісного оновлення. Все це вимагає

проведення поетапної, планомірної, послідовної кадрової політики, застосування сучасних перевірених методик професійного відбору.

По-третє, необхідно ґрунтуватися на характері виявлених симптомів проблеми, викрити істинні причини, які викликали відповідну проблему. Реальні причини низької ефективності роботи міліції залишаються невиявленими, в результаті чого не правильно розставлено пріоритети. Соціальну вмотивованість працівників міліції не можна обмежувати лише заробітною платою.

Мобільність персоналу є для МВС України одним із ключових елементів належного розвитку його діяльності та адаптації широкого спектру – програм і заходів до постійно змінних умов. Вона є також виключно важливим чинником для співробітників, оскільки чинить значний позитивний вплив на їх професійне та особисте життя. Використання мобільності персоналу в кадровій політиці МВС України є ресурсом, який допоможе істотно підвищити дієвість усієї системи органів внутрішніх справ України.

Список використаних джерел

1. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ (зі змінами і доп.) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 груд. 2002 р. № 2925-ІІІ (зі змінами і доп.) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Сайт Державного комітету статистики України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Сайт Міністерства внутрішніх справ України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.
5. Судебные и правоохранительные органы Украины [Електронний ресурс] / [Под ред. А. М. Бандурки]. — Режим доступу : <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/16632/>.

В статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы кадровой политики в органах внутренних дел Украины и возможные пути их разрешения с учетом зарубежного опыта.

The article deals with some problems of the staff policy in the internal affairs bodies of Ukraine and the possible ways of their decision with taking into account the foreign experience.

Стаття надійшла до редакції журналу 22 грудня 2010 року.