



Актуальні питання реформування МВС України

16



Віктор БЕСЧАСТНИЙ,
начальник Донецького юридичного інституту
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка,
доктор наук з державного управління,
доцент, заслужений юрист України

Створення незалежної України стало результатом втілення багатовікових традицій державотворення українського народу. Але її подальша розбудова пов'язана з розв'язанням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з них є реорганізація державної влади, вдосконалення системи і структури органів, які її представляють.

Органи внутрішніх справ України, що є частиною державної виконавчої влади, на сьогодні за своєю організацією та діяльністю не повною мірою відповідають вимогам соціально-політичної, економічної та криміногенної ситуації в країні.

Тому постає питання реформування органів внутрішніх справ України. Необхідність реформування системи МВС, узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не були реалізовані, бо ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства.

Нині розпочато якісно новий етап реформування органів внутрішніх справ. Зокрема, міністр внутрішніх справ України Анатолій Могильов зазначає: «Ми стоїмо на порозі глибоких реформ у системі МВС, і мета цих реформ одна – повернути міліцію обличчям до народу і, найголовніше, поліпшити матеріальне забезпечення працівників міліції, тобто гарантувати їм гідну заробітну платню та відповідний соціальний пакет для їхньої захищеності» [3].

Головною метою реформування МВС України має стати вдосконалення системи та структури органів

внутрішніх справ, критичний перегляд їх функцій і повноважень, а також запровадження нової ідеології відносно із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини.

Поряд із підвищенням соціального статусу працівників МВС необхідно прагнути якісних змін і в їхній роботі. Окрім зазначених завдань, керівництво визначає й інші пріоритети, зокрема реформування структурних підрозділів МВС, що є одним із завдань оптимізації їхньої діяльності та економії державних коштів. У межах першого етапу реформування, що уже розпочато, здійснюються істотні структурні зміни, результатом яких мають стати оптимізація штатної чисельності центрального апарату й зміцнення кадрового потенціалу відомства. Насамперед це стосується оптимізації штатної структури міністерства та обласних управлінь органів внутрішніх справ.

Президент України доручив міністрові внутрішніх справ розробити концепцію реформування всієї системи правоохоронних органів України. Безперечно, прийняття концепції стане виправданим і необхідним заходом, що визначить стратегічні завдання та головні напрями подальшого реформування [1].

Саме тому спробуємо виокремити головні напрями реформування системи МВС України та визначити роль Донецького юридичного інституту в їх реалізації.

Передумовою реформування МВС України є *вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ*. Створення повноцінного правового підґрунтя – це, безперечно, одне з головних завдань реформування МВС і правоохоронних органів зага-

лом. Реформаторські дії мають спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, принципи діяльності тощо. Необхідно розділити функції органів внутрішніх справ із урахуванням принципу системності розподілу повноважень. Отже, нормативно-правове закріплення концептуальних основ правоохоронних органів позитивно вплине на процес реформування. Останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності МВС України, приведення її у відповідність до європейських і світових стандартів у правоохоронній сфері. Донецький юридичний інститут постійно здійснює наукову експертизу законодавчих актів як організаційної, так і правоохоронної спрямованості. Тільки за 2010 рік науково-педагогічний склад інституту надав 23 пропозиції до підготовлених проектів нормативно-правових актів, що враховані їхніми розробниками. До того ж для систематичного вивчення проблем реформування за різними напрямками, узагальнення досвіду та формування власних пропозицій у Донецькому юридичному інституті створено робочі групи з проблем реформування системи МВС і проведення адміністративної реформи.

Складником реформування є також *структурна оптимізація*, яка передбачає узгодження функцій, структури та чисельності органів внутрішніх справ усіх рівнів із завданнями, що стоять перед органами правопорядку на сучасному етапі розвитку держави та суспільства. Отже, внутрішня побудова структури МВС повинна передбачати укрупнення підрозділів зі збереженням їх функціональності й одночасним виключенням необґрунтованої розрізненості, дублювання і паралелізму в роботі ряду служб міністерства.

У цьому контексті зазначимо, що в Україні має бути створено самостійну систему досудового слідства – Слідчий комітет з його органами на місцях. Створення єдиного Слідчого комітету забезпечить проведення єдиної узгодженої політики у сфері протидії злочинності на всій території країни, виключить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом осіб та органів, сприятиме зміцненню законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів досудового слідства.

Без *модернізації професійної освіти та перепідготовки працівників органів внутрішніх справ* ефективність реформаторських заходів буде зведена нанівець. Нині багато уваги приділяється реформуванню юридичної освіти, її якісному оновленню в межах розроблення і здійснення системи заходів організаційного, наукового та навчально-методичного характеру. Останніми роками зусилля Міністерства внутрішніх справ України були спрямовані на створення нормативно-правової основи галузевої освіти й оптимізацію її структури з метою забезпечення єдності стандартів освітньої та наукової діяльності, впровадження новітніх технологій у систему підготовки та перепідготовки працівників для правоохоронних органів, наближення навчального процесу до вимог галузевих служб органів внутрішніх справ. Певні здобутки в цьому напрямі має і Донецький юридичний інститут. Так, з метою підвищення якості навчального процесу, надання йому більшої практичної спрямованості в інституті створено навчальний відділ органів внутрішніх справ, практичне навчання в якому дає змогу моделювати професійні ситуації та шукати шляхи їх розв'язання. На виконання вимог МВС України щодо забезпечення охорони громадського порядку та профілактики вуличної злочинності Донецький юридичний інститут спільно з Головним управлінням Міністерства внутрішніх справ України в Донецькій області створив

базові дільничні пункти міліції (міський і сільський) для підготовки та проведення занять із курсантами Донецького юридичного інституту і практичними працівниками ОВС із використанням програмного комплексу «Автоматизоване робоче місце дільничного інспектора міліції». Це одним нововведенням у професійній освіті та перепідготовці працівників органів внутрішніх справ став адміністративний полігон для підготовки працівників міліції громадської безпеки. Мультимедійне наповнення цього комплексу (25 ноутбуків на робочих місцях, інтерактивна дошка, презентер тощо) дозволяє створювати 3D моделі ділянок місцевості, об'єктів, на яких відпрацьовуються тактика, методи, схеми охорони громадського порядку. Мобільність такого моделювання дає змогу розробляти методику вирішення завдань не тільки різної складності, а й різного рівня управління. Можливість on-line відстеження ситуації на об'єктах охорони через супутникову мережу забезпечує актуальність моделювання службових завдань.

Нових підходів потребує і добір молоді на навчання у відомчі навчальні заклади. Він має стати більшою мірою цільовим, із урахуванням прогнозування кадрових потреб служб і регіонів. Актуальним залишається забезпечення фахівцями з громадської безпеки в сільській місцевості. Запропонована інституту система добору та підготовки дільничних інспекторів міліції для сіл і районів області могла б суттєво вирішити ці кадрові проблеми. Пропозиції полягали в доборі сільської молоді для навчання у відповідному профільному ліцеї з подальшим їх зарахуванням до інституту для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр», а можливо, й «молодший спеціаліст». Навчання таких курсантів має бути організовано на навчальній базі «будинку дільничного інспектора», що функціонує в області та може стати центром підвищення кваліфікації сільських дільничних інспекторів міліції. Зацікавленість органів місцевого самоврядування в цій програмі дозволяє сподіватись на розширення та розвиток такої навчально-службової бази та розширення її функціональних можливостей.

Це – лише один із напрямів наближення навчання до потреб міліцейської практики.

Атестовані працівники кафедр та інших підрозділів інституту системно проходять стажування у практичних підрозділах для з'ясування наявних проблем і вироблення шляхів їх розв'язання. Безперечно, поєднання науки, практики та освіти є необхідним чинником підготовки майбутнього правоохоронця.

У зв'язку з особливою актуальністю питання якості практичної підготовки працівників ДАІ на факультеті безпеки дорожнього руху налагоджено систему періодичного стажування викладачів факультету на посадах працівників ДАІ з обов'язковим захистом результатів такого стажування.

Для повноцінного, всебічного розвитку і становлення майбутнього міліціонера необхідні не тільки теоретичні знання. Потрібна також практична спрямованість заняття і розв'язання актуальних практичних проблем під час вивчення профільних дисциплін. Без перебільшення можна зазначити: від підготовленості викладача та його обізнаності в проблемах практичної діяльності залежить ефективність підготовки майбутніх правоохоронців. У зв'язку з цим в інституті розробляють проєкт внесення змін до Закону України «Про міліцію», якими буде передбачено механізм проходження стажування викладачами профільних дисциплін, що не мають практичного досвіду роботи або він не перевищує три роки. За проєктом таких осіб мають призначати на посади у профільні підрозділи обласних управлінь органів внутрішніх справ із подальшим їх поверненням до педагогічної діяльності.

Безперечно, від того, наскільки підготовлені працівники МВС України, наскільки вони мотивовані, залежить



загальний підсумок діяльності міністерства. Реформування системи МВС України повинно бути спрямоване на досягнення високого професіоналізму її працівників. Право працівника системи МВС України на обіймання відповідної посади може реалізовуватись лише після набуття претендентом відповідного рівня кваліфікаційної та професійної підготовки.

Удосконалення потребує також кадрова політика в системі МВС України. Необхідним є розроблення єдиних критеріїв визначення статусу правоохоронного органу, особливостей проходження служби в ньому, уніфікованих засобів соціального та правового захисту працівників.

На сучасному етапі потребує пильної уваги ще один напрям реформування МВС України – оцінка діяльності міліції та підвищення довіри до неї з боку населення. Нині постійно переглядаються критерії оцінки кандидатів на службу до органів МВС: підвищуються вимоги щодо їхніх моральних якостей, рівня освіти, а також ступеня психологічної стійкості та фізичної підготовки. Це зумовлено потребою у професійному, висококваліфікованому, морально стійкому персоналі. У контексті реформування органів внутрішніх справ особливої актуальності набуває проблема службової дисципліни та законності в діяльності їх працівників. Для її розв'язання минулого року впроваджено нову систему оцінки результатів діяльності міліції, основними орієнтирами якої є захист громадян, суспільства й держави від злочинних посягань. На особливу увагу заслуговує моніторинг діяльності ОВС, який повинен бути не тільки державним, а й громадським, що дасть змогу вивчати думку населення.

Процес реформування української міліції має бути взаємопов'язаний із високим рівнем забезпечення прав і свобод громадян. А громадська думка є вирішальним критерієм під час оцінки діяльності органів внутрішніх справ загалом і міліції зокрема. Довіра й тільки довіра людей може бути головним показником ефективності роботи правоохоронців, що промовисто підтверджує світовий досвід. Виходячи з цих стратегічних посилянь, критеріями оцінки результативності роботи необхідно зробити не статистичні показники, а ступінь захищеності законних прав і свобод громадян, їхніх майнових і гуманітарних інтересів.

З метою вдосконалення оперативно-службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України, послідовного нарощування зусиль у визначених Кабінетом Міністрів України пріоритетних напрямках діяльності, спрямування роботи особового складу на досягнення кінцевих результатів у процесі виконання покладених на них завдань 29 червня 2010 року підписано наказ МВС України, яким затверджено Інструкцію з оцінки діяльності органів внутрішніх справ України. Система оцінки використовується для оперативного одержання інформації про ефективність виконання завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ, своєчасного виявлення та усунення недоліків у їхній діяльності й застосовується для визначення стану криміногенної ситуації та з'ясування причин змін, які в ній відбуваються.

Інструкцією передбачено систему оцінки діяльності: 1) підрозділів боротьби з організованою та економічною злочинністю; 2) окремих підрозділів кримінальної міліції; 3) органів досудового слідства та дізнання; 4) підрозділів міліції громадської безпеки; 5) органів внутрішніх справ на транспорті [4].

Під час розроблення стратегії реформування вкрай важливо приділити увагу механізмам формування прозорості процедур та інформації, що має значення для населення.

Одним із найскладніших напрямів реформування МВС України є оптимізація бюджетних асигнувань на утримання правоохоронних органів. Без розв'язання проб-

леми поліпшення матеріального забезпечення працівників правоохоронних органів неможливо забезпечити достатньо високий рівень професіоналізму особового складу органів внутрішніх справ.

Будь-яка реформа вимагає відповідних коштів. З огляду на те, що сьогодні потреби ОВС фінансуються державою на рівні близько 40 відсотків, розраховувати на бюджетні кошти для проведення реформ не доводиться. Тож концепція реформування повинна бути розроблена з урахуванням цієї складової, яка, зважаючи на обставини, є підґрунтям, базою для перетворень.

Найважливішим (без чого не вдасться здійснити будь-яку реформу) є вирішення питання матеріально-технічного забезпечення. Насамперед потрібно істотно підвищити рівень грошового утримання працівників міліції. Воно має відповідати рівню фізичних і моральних затрат на службі та не бути нижчим, ніж в інших правоохоронних і силових структурах. Не можна допускати, щоб працівник міліції, аби прогодувати сім'ю, вночі підробляв десь сторожем і приходив на роботу втомленим, невиспаним, наражаючи на небезпеку на службі себе та інших.

Зрозуміло, що бюджет потрібно збільшувати. Також необхідно вирішувати питання підвищення виплат працівникам міліції виходячи з наявних і перспективних фінансових можливостей. Цим і зумовлено процес перегляду штату МВС з метою його оптимізації, скорочення чисельності працівників міліції загалом.

В європейських країнах поліцейський на початку кар'єри повинен три роки обов'язково попрацювати для охорони громадського порядку, в підрозділах, аналогічних нашій патрульно-постовій службі. Певно, таку практику слід запроваджувати й у нас. Це також дасть змогу тим, хто помилився з вибором професії, усвідомлено визначитися вже на цьому етапі, набувши досвіду реальної міліцейської роботи. Як можна розв'язати проблему плинності кадрів у міліції?

Перш за все, необхідно почати з підготовки майбутніх правоохоронців у вищих навчальних закладах системи МВС. В цьому напрямі зроблено цілком доцільний крок щодо формування окремого напрямку підготовки бакалаврів «Правоохоронна діяльність». Створено відповідну робочу групу з представників вищих навчальних закладів МВС під головуванням фахівців Департаменту кадрового забезпечення. Результатом має стати створення стандарту, який за змістом освітньо-професійної програми повинен істотно відрізнятися від інших напрямів галузі права. Саме цей стандарт має стати моделлю правоохоронця, що поєднає в собі встановлені бажані якості сучасного озброєного правоохоронця. Здобуття вищої освіти за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» має давати право працювати лише в системі правоохоронних органів. Несумісність цього стандарту з напрямом «Правознавство» може суттєво стабілізувати кадровий склад МВС.

Отже, насамперед ідеться про реформування та значне скорочення управлінського апарату, розтастування деяких служб і перепідпорядкування за напрямками роботи, серйозні зміни в системі підготовки кадрів.

Правоохоронна система, безперечно, потребує реформування. Не косметичного – за окремими напрямами, а комплексного, системного, ґрунтовного. Цей процес науково, організаційно та економічно місткий. Однак очікуваний результат виправдовує зусилля, яких докладає держава та громадськість для оновлення правоохоронних органів.

Джерела

1. Відбулася зустріч глави держави з міністром внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17677.html> – Назва з екрана.

2. ГУБОЗ покращив свою роботу, цього не може не помітити навіть опозиція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/439005;jsessionid=25744CD04AFBA394DD2E38D97C628A8F> – Назва з екрана.

3. Могильов А. Ми стоїмо на позиції відходу від репресивних методів роботи і розширення соціаль-

но-сервісної складової в діяльності міліції [Електронний ресурс] / Анатолій Могильов. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/409510> – Назва з екрана.

4. Про затвердження системи оцінки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв: Наказ МВС України від 29.06.2010, № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdpl.info/files/docs/1288080842.doc> – Назва з екрана.

Сучасна кадрова політика в державному управлінні

19



Юрій КОВБАСЮК,
доктор наук з державного управління, президент Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглянуто систему принципів управління, їх застосування під час формування державної кадрової політики. Визначено причини неефективності державної кадрової політики та запропоновано шляхи розв'язання цієї проблеми.

Розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою зміцнення держави. Безпосереднім об'єктом державної кадрової політики в державному управлінні виступає кадровий потенціал державних органів, кадровий склад державної служби.

На тлі сучасних кризових явищ, що присутні практично в усіх сферах життя України, значну роль серед інших антикризових заходів слід приділити формуванню ефективної державної кадрової політики. Одна з причин, які спровокували кризові явища в державному управлінні, криється в слабкості сучасної системи управління. Вона зумовлена такими основними чинниками: кількісні та якісні втрати кадрового потенціалу; низький рівень професіоналізму; висока плинність кадрів державної служби; безвідповідальність; корумпованість; низький загальний рівень культури; брак патріотизму.

Це засвідчують програмні документи Президента України В. Януковича, в яких наголошується, що питання кадрової політики має колосальне, глобальне значення в нашій державі, оскільки нині кадрову політику в країні зруйновано, не існує системи добору кадрів, тому її потрібно створювати, вибудовувати й упроваджувати.

Постановка проблеми в загальному вигляді полягає в такому: доки не складеться справді демократичної, соціально спрямованої ефективної кадрової політики в системі державного управління, Україна не посяде чільного місця серед країн Європейської спільноти. У цьому сенсі державну кадрову політику можна вважати індикатором розвитку суспільства.

Забезпечення державного управління висококваліфікованими спеціалістами – це складний безперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї

системи державної служби. Як свідчить історична практика, формування державної кадрової політики може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, воно включає в себе послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій.

Аналізуючи дослідження і публікації, слід зазначити, що проблематиці кадрової політики в системі державного управління приділяли увагу такі знані науковці, як С. Дубенко, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Лук'яненко. Незважаючи на детально опрацьований категорійний апарат та аспекти роботи кадрових служб державного сектору України в науковій літературі, питання, які є темою цього дослідження, не систематизовані, зустрічаються як допоміжні при висвітленні основних тем розробок, тому *виділення не розв'язаних досі частин загальної проблеми* – визначення шляхів підвищення ефективності кадрової політики у сфері державної служби є актуальним завданням сьогодення.

Мета статті: визначити засади та концептуальні позиції державної кадрової політики, її місце і роль у державній діяльності, шляхи та засоби розв'язання конкретних кадрових проблем.

Постановкою завдання є визначення основних шляхів реалізації державної кадрової політики та вироблення відповідних рекомендацій.