

**А.М. Ключко**

кандидат педагогічних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347.998.85 (043.3)

## **ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Визначено поняття та зміст кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України, проаналізовано проблеми якісного відбору і підготовки майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра органів і підрозділів внутрішніх справ.

*Ключові слова:* кадрове забезпечення, органи внутрішніх справ, професіоналізм, верховенство права, чинне законодавство.

Определяются понятие и содержание кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины, анализируются равнозначных проблемы качественного отбора и подготовки будущих профессионалов и сохранения существующей профессиональной основы органов и подразделов внутренних дел.

*Ключевые слова:* кадровое обеспечение, органы внутренних дел, профессионализм, верховенство права, действующее законодательство.

A concept and maintenance of the skilled providing of organs of internal affairs of Ukraine is determined in the article. The problems of high-quality selection and preparation of future professionals and maintenance of existent professional kernel of organs and subsections of internal affairs are studied and analysed.

*Keywords:* skilled providing, organs of internal affairs, professionalism, supremacy of right, current legislation.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток державної виконавчої влади поставив на порядок денний необхідність проведення в органах внутрішніх справ якісно нової кадрової політики. Однак справа ускладнюється тим, що реформування кадрової роботи доводиться здійснювати у несприятливих умовах: реалії суспільного життя призвели до різкого збільшення навантаження на особовий склад органів внутрішніх справ, плинності кадрів, падіння моралі і духовності окремих працівників, порушення ними законності.

У той же час злочинність за ознаками спеціалізації та кваліфікації стає все більш професійною та організованою. Для того щоб протидіяти злочинності ефективно і відповідно до закону, необхідно підвищувати майстерність особового складу органів внутрішніх справ, комплектувати їх належно підготовленими кадрами, забезпечити но-

рмативно-правове регулювання їхньої діяльності. Вирішення зазначених проблем неможливе без вивчення поняття та сучасного стану кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, що зумовлює якісну підготовку персоналу ОВС, яка є одним із важливих елементів успішної протидії злочинності та іншим правопорушенням.

**Виклад основного матеріалу.** Кадрове забезпечення в органах внутрішніх справ – це виконання завдання соціального забезпечення систем та процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей, які відповідають певним вимогам, до реалізації трудових функцій в організаційних рамках МВС України та його структурних підрозділах.

Кадрове забезпечення включає в себе два основних напрями:

- 1) діяльність із удосконалення структури системи;
- 2) організаційну роботу з персоналом.

Обидва напрями кадрового забезпечення органів внутрішніх справ будуються на основі права й органічно поєднуються з правовим регулюванням кадрової роботи.

В основу кадрового забезпечення закладений весь комплекс робіт з підбору, розстановки, переміщення, навчання, виховання та вивільнення кадрів органів та підрозділів внутрішніх справ.

Прийнято вважати за основу такі елементи роботи з кадрами в органах внутрішніх справ: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами.

Вимоги практичної кадрової роботи зумовлюють доповнення вищезазначеного переліку такими елементами роботи з персоналом: визначення кількості працівників; ступінь їх підготовки; посадове становище; робота з резервом; стимулювання службової активності; виховання кадрів; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації.

Весь комплекс відносин, що виникають у роботі з кадрами, знаходиться під регулюючою дією права.

На наш погляд, кадрове забезпечення – це функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом.

Визначають такі основні завдання кадрового забезпечення в діяльності ОВС:

- вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами;
- вжиття в межах своєї компетенції заходів із реалізації державної

кадрової політики в системі МВС;

- організація відбору і комплектації органів внутрішніх справ на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань і покращення якісного складу кадрів органів внутрішніх справ;

- забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ;

- організація системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її відповідності потребам органів внутрішніх справ.

Для характеристики кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ слід з'ясувати співвідношення таких понять, як «кадри» та «персонал».

Поняття «кадри» визначається як основний склад працівників організації; усі постійні працівники. Основна розбіжність між поняттями «кадри» та «персонал», з формального боку, полягає в їхньому мовному походженні; за своїм змістом ці поняття є синонімами.

У діяльності ОВС тривалий час використовувався виключно термін «кадри». Вважалось, що кадри органів внутрішніх справ – це всі особи, які проходять державну службу в органах та підрозділах системи МВС. Але останніми роками у зв'язку з наростанням науково-технічного прогресу підрозділи органів внутрішніх справ почали залучати значну кількість спеціалістів, які відповідають за різноманітні напрями забезпечення діяльності правоохоронних органів. Термін «кадри» потребував розширення, оскільки не враховував у своєму змісті значну частину працівників, які надають допомогу в організації роботи основних підрозділів органів внутрішніх справ. Іншими словами, коло осіб, які забезпечують діяльність ОВС, є настільки широким, що термін «кадри» вимагав зміни на «персонал».

О.М. Бандурка вважає поняття «кадри» та «персонал» тотожними: «кадри або персонал – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції» [1, с. 67].

На думку багатьох сучасних вчених та практиків, введення терміна «персонал» як множини від слова персон (особистість, особа) замість терміна «кадри» відбиває зміни щодо сприйняття людей на виробництві, тенденцію до переходу від ресурсного, споживчого ставлення до працівників до гуманістичного, до сприйняття персоналу як головного надбання підприємства в силу унікальності його якостей та безмежності можливостей [2, с. 18]. В.М. Плішкін визначав, що «кадри органів внутрішніх справ – це сукупність осіб, котрі виконують як основну професію або фах нормативно-службові обов'язки в межах штатної чисельності органу чи підрозділу внутрішніх справ і одержують за це винагороду у вигляді грошового утримання» [3, с. 23].

Вважаємо доцільним залежно від змістовної конструкції тексту

використовувати як термін «персонал органів внутрішніх справ», так і термін «кадри», вважаючи, що вони відрізняються за мовним походженням, збігаючись за сутністю; в цьому ми погоджуємось із позицією О.Ю. Синявської [4, с. 121].

У науковій літературі зустрічаються різні класифікації кадрів (персоналу). Називають об'єктивну, посадову, професійну, юридичну, функціональну та інші види класифікації. Усі вони будуються відповідно до конкретних управлінських завдань.

У цілому ж проблема класифікації кадрів (персоналу) в органах внутрішніх справ вирішена стосовно критерію наявності (відсутності) у працівників спеціальних звань, встановлених у системі МВС України. Це цілком природно, оскільки органи внутрішніх справ належать до систем спеціалізованого військового типу.

На сьогоднішній день існує така класифікація персоналу органів внутрішніх справ:

- 1) атестований персонал органів та підрозділів внутрішніх справ;
- 2) цивільний персонал або службовці, які частково наділені повноваженнями кадрів органів внутрішніх справ;
- 3) допоміжний і обслуговуючий (технічний) персонал.

Службовці органів внутрішніх справ мають такі ознаки:

- це особи, які постійно або тимчасово виконують певні трудові функції в органах внутрішніх справ (в їх підрозділах та установах);
- виконання таких функцій передбачене їх основною професією або спеціальністю;
- здійснення цих функцій відбувається за плату.

У широкому розумінні до службовців органів внутрішніх справ відносять громадян, які постійно або тимчасово в якості основної професії чи спеціальності на платній основі виконують певні трудові функції в органах внутрішніх справ, установах, підприємствах, підвідомчих МВС України.

Працівники органів внутрішніх справ – це різновид державних службовців. Як і державні службовці, вони виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Однак дія Закону України «Про державну службу» [5], згідно з яким всі державні службовці класифікуються за посадами семи категорій та п'ятнадцяти рангів, на працівників органів внутрішніх справ не поширюється. Їх статус визначається Конституцією України, Законом України «Про міліцію», іншими актами чинного законодавства.

Виділяють *чотири види* працівників органів внутрішніх справ: посадові особи, представники адміністративної влади, фахівці (спеціалісти) та допоміжний (обслуговуючий) персонал.

*До посадових осіб* відносять тих працівників органів внутрішніх справ, які мають право приймати осіб на службу, призначати на поса-

ду, звільняти зі служби, присвоювати спеціальні звання (наприклад, начальники управлінь МВС України, ректори вищих навчальних закладів МВС України).

*До представників влади* відносять осіб, яким присвоєно спеціальне звання міліції чи внутрішньої служби і які виконують функції щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Вони мають право надавати обов'язкові для виконання вказівки особам, не підпорядкованим їм по службі, у зв'язку із реалізацією повноважень згідно з чинним законодавством. До представників влади можна віднести більшість працівників органів внутрішніх справ.

*До фахівців (спеціалістів)* органів внутрішніх справ відносять операторів засобів комп'ютерної техніки, бухгалтерів, медичних працівників, що працюють в медичних закладах системи МВС, викладачів відомчих навчальних закладів тощо.

*До допоміжного персоналу* належать працівники, що виконують обов'язки щодо забезпечення управлінського процесу, нормального функціонування органів внутрішніх справ у цілому (секретарі, друкарки, водії тощо).

Окремі працівники органів внутрішніх справ можуть водночас бути і посадовими особами, і представниками влади, і спеціалістами (наприклад, ректор вищого навчального закладу системи МВС України).

Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР залежно від присвоєного звання працівники органів внутрішніх справ поділяються на рядовий і начальницький склад міліції (внутрішньої служби) [6].

Начальницький склад, у свою чергу, поділяється на чотири групи:

1) молодший начальницький склад (молодший сержант міліції/внутрішньої служби, сержант міліції/внутрішньої служби, старший сержант міліції/внутрішньої служби, прапорщик міліції/внутрішньої служби та старший прапорщик міліції/внутрішньої служби);

2) середній начальницький склад (молодший лейтенант міліції/внутрішньої служби, лейтенант міліції/внутрішньої служби, старший лейтенант міліції/внутрішньої служби та капітан міліції/внутрішньої служби);

3) старший начальницький склад (майор міліції/внутрішньої служби, підполковник міліції/внутрішньої служби та полковник міліції/внутрішньої служби);

4) вищий начальницький склад (генерал-майор міліції/внутрішньої служби, генерал-лейтенант міліції/внутрішньої служби, генерал-полковник міліції/внутрішньої служби та генерал внутрішньої служби України).

Крім того, рядовий та начальницький склад органів внутрішніх справ поділяється *на три категорії*: міліцію, внутрішню службу та слідчих. До міліції належать працівники, яким присвоєно спеціальне звання міліції, до внутрішньої служби – працівники, яким присвоєно спеціальні звання внутрішньої служби. Слідчим відводиться особлива роль: їм присвоюються спеціальні звання міліції, але вони користуються всіма правами працівників міліції лише у випадку і під час виконання ними функцій, передбачених ст. 10 Закону України «Про міліцію».

Слідчі постійно діють у сфері зовнішнього управління, виконуючи свої функції згідно з нормами Кримінально-процесуального кодексу України. Слідчі мають процесуальну самостійність у прийнятті рішень у кримінальних справах, мають право давати органам дізнання вказівки з питань розслідування злочинів. Постанови слідчих у кримінальних справах обов'язкові до виконання всіма установами, підприємствами, посадовими особами та громадянами (в тому числі й органами дізнання та їх посадовими особами).

Якісний та кількісний склад персоналу органів внутрішніх справ постійно аналізується та характеризується у вигляді різних відомчих звітів, доповідних записок, збірників тощо (наприклад, щорічний Інформаційний збірник про окремі показники роботи з персоналом органів внутрішніх справ України Департаменту роботи з персоналом МВС України). Постійний аналіз кадрового складу підрозділів і служб дає можливість своєчасно вносити корективи, грамотно здійснювати кадрові переміщення по вертикалі та горизонталі, відмічати та своєчасно коригувати як позитивні зміни, так і негативні відхилення в кадровому забезпеченні органів внутрішніх справ.

Основні вимоги до службовців органів внутрішніх справ випливають із Законів України «Про міліцію», «Про державну службу» та ін., а також із Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР. Це досягнення певного віку, наявність відповідної освіти, стану здоров'я, моральних, професійних якостей. Встановлені й обмеження, яких працівник органів внутрішніх справ зобов'язаний дотримуватись. Він позбавлений права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або сприяти в ній іншим особам, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої та медичної діяльності), приймати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю, брати участь у страйках тощо. Від працівника органів внутрішніх справ вимагається висока культура, чесність, сумлінність, працьовитість, досконале знання законів, вміння мислити й оперативно діяти в умовах гострого дефіциту часу, мужність, витривалість, здатність стійко переносити можливі тягарі і ускладнення, пов'язані із службою.

Хоча працівники міліції є різновидом державних службовців, ст. 25 Закону України «Про державну службу» [5] не відносить працівників органів внутрішніх справ до жодної з категорій посад державних службовців, оскільки порядок управління та організація діяльності міліції регулюється нормами спеціального законодавства, зокрема, Законом України «Про міліцію» [7] та Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [6]. Тому, як уже зазначалося, працівники органів внутрішніх справ являють собою особливий різновид державних службовців. Вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, працівники органів внутрішніх справ вступають у правові відносини, які випливають зі змісту їх службових повноважень, не лише всередині органу чи підрозділу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими державними та недержавними органами. Виступаючи в означених відносинах від імені держави, вони можуть вживати заходів, необхідних для виконання законних вимог, зокрема заходів примусового характеру. Отже, працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні проводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для даної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально корисного результату, забезпечує обов'язковість їх підпорядкування законним вимогам і розпорядженням.

Було б доцільним розв'язати проблему співвідношення посад та звань міліції із відповідними категоріями та рангами державних службовців. Це вирішило б низку проблем, пов'язаних із призначенням на відповідні посади у підрозділах органів внутрішніх справ цивільних осіб, створило можливість атестування керівників, які до служби в органах внутрішніх справ займали відповідну посаду державного службовця, розв'язало б питання можливості ротації кадрів у різних відомствах, департаментах МВС України тощо. Крім цього, таке нормативно-правове регулювання забезпечило би право працівників органів внутрішніх справ обіймати посади в різних органах державної служби на відповідних посадах за категоріями та рангами після закінчення служби.

Зміни в поглядах на структуру персоналу зумовлені суттєвими досягненнями у сфері роботи з кадрами. Проте незважаючи на ці досягнення, ще не вдалося подолати негативні тенденції, що визначають сучасний стан кадрового забезпечення взагалі та персоналу ОВС зокрема, а також результати їх діяльності (падіння престижу професії

правоохоронця, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності, поширення суїцидів серед особового складу тощо). Причини, що зумовили таке положення, пов'язані як із загальним станом суспільства, так і з тими процесами, що відбуваються в ОВС.

Наприклад, однією з причин недостатньої ефективності реформування органів внутрішніх справ є намагання зберегти попередній накопичений досвід і освоєні аспекти організації їх діяльності в минулому. Проте питання можливості використання досвіду поступово втрачено через надмірне омолодження персоналу, зокрема працівників правоохоронних органів низових ланок. Робота в районних відділах органів внутрішніх справ вважається непрестижною, відбувається з порушенням норм трудового законодавства, повним ігноруванням соціальних, особистих та побутових проблем працівника органу внутрішніх справ.

Основними причинами існування зазначених проблем є:

- недоліки та прорахунки в управлінні кадровими процесами;
- прогалини в нормативно-правовому забезпеченні;
- неврегульованість на нормативному рівні сфер компетенції головних суб'єктів цієї діяльності;
- невизначеність механізму їх взаємовідносин;
- відставання технологій управління персоналом та їх нормативного забезпечення від сучасних вимог та існуючих стандартів;
- низький рівень управлінської культури керівників органів та підрозділів внутрішніх справ;
- відсутність системи фахової підготовки працівників служб управління персоналом тощо.

Ситуація, що склалася у кадровій сфері, вимагає подальшого вдосконалення всієї системи роботи з персоналом, привнесення новітніх управлінських підходів та технологій, приведення її нормативно-правового забезпечення у відповідність до сучасних реалій та вимог.

Кадрове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ є специфічним видом діяльності. Змістом такого виду діяльності є:

- відбір та розстановка кадрів;
- правове регулювання проходження служби;
- навчання і виховання персоналу;
- стимулювання персоналу;
- надання правового та соціального захисту.

Одним із найважливіших напрямів кадрової роботи є відбір кадрів. В органи внутрішніх справ приймаються на добровільних засадах особи, які здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою та станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки в суворій відповідності до норм



правових актів, регламентуючих діяльність органів внутрішніх справ.

Правове регулювання визначає такі характерні особливості проходження служби в органах внутрішніх справ:

– служба в органах внутрішніх справ є різновидом державної служби і їй притаманні всі риси та принципи державної служби;

– особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ підлягають службовій атестації, порядок і терміни проведення атестації встановлюються Положенням про проходження служби та Міністром внутрішніх справ України;

– особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, зарахованим на відповідні посади органів і підрозділів ОВС, присвоюються спеціальні звання;

– для осіб рядового і начальницького складу ОВС встановлюється службова дисципліна, яка регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України;

– проходження служби в органах внутрішніх справ регламентується спеціальним нормативним актом – Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України;

– для виконання службових обов'язків працівники органів внутрішніх справ наділені спеціальними державно-владними повноваженнями, які дають їм право застосовувати заходи адміністративного та іншого державного примусу, включаючи застосування зброї;

– для працівників органів внутрішніх справ законом встановлені додаткові гарантії безпеки при виконанні службових обов'язків. Особи рядового і начальницького складу ОВС підлягають державному обов'язковому особистому страхуванню.

Зазначені вище специфічні особливості проходження служби в органах внутрішніх справ зумовили новий етап розвитку ОВС і, відповідно, свідчать про значні зміни, яких зазнала система кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. Сьогодні створена якісно нова нормативно-правова база, що регулює професійну діяльність, організацію роботи з персоналом. Сучасного значення набуло формулювання сутності кадрової політики, зазнали розвитку підрозділи по роботі з персоналом, система психологічного забезпечення службової діяльності, соціальної та виховної роботи з особовим складом; плідно розвивається міжнародне співробітництво. Особливого значення набула додаткова інформація щодо оцінки кадрового забезпечення діяльності міліції, що витікає із аналізу громадської думки. Результати вивчення громадської думки, різних соціологічних досліджень свідчать про те, що образ працівників міліції у громадській свідомості залишається негативним (зловживання службовим становищем, корупція, грубість, невжиття належних заходів до правопорушників,

байдужість, низька загальна культура та культура спілкування).

Працівники органів внутрішніх справ України в цілому не поступаються жодній з поліцейських структур світу в можливостях та уміннях здійснювати службові функції з охорони громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Однак вони певною мірою програють колегам з розвинених демократичних країн у здатності ефективно співпрацювати з населенням, і від того імідж правоохоронців України є не завжди адекватним результатом їхньої діяльності. Тому важливим завданням адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ та їх кадрового забезпечення є прийняття на нормативному рівні відповідних програм щодо формування, підтримки та збереження іміджу, вміння працювати з населенням, формування громадської думки.

Потрібно надати більшу самостійність міськрайліноорганам внутрішніх справ щодо здійснення ними кадрових функцій, делегуючи при цьому їм додаткові повноваження з вищих рівнів управління.

**Висновки.** Отже, все вищезазначене підтверджує той факт, що сучасні проблеми кадрового забезпечення органів внутрішніх справ та різноманітні службові ситуації спроможні вирішувати тільки фахівці-професіонали (як з точки зору їх суто професійних, так і особистих характеристик). У зв'язку з цим виділяються дві рівнозначні проблеми: якісний відбір і підготовка майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра органів і підрозділів внутрішніх справ.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х., 1998.
2. Стивак О.В. Организационное поведение и управление персоналом. – СПб., 2001.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. – К., 2007.
4. Управління правоохоронними органами: сучасний стан, перспективи розвитку: Монографія / За заг. ред. Т.О. Проценко, С.В. Петкова. – К., 2010.
5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114.
7. Про міліцію: Закон України // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

*Надійшла до редакції 02.03.2012*