

ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Василинчук Віктор Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності та документування навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції КНУВС, підполковник міліції;

Никифорчук Дмитро Йосипович – кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри оперативно-розшукової діяльності КНУВС, полковник міліції

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ТА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДЕПАРТАМЕНТІВ США

Приведено результати аналізу діяльності та кадрової політики поліцейських департаментів США й органів внутрішніх справ України, внесено певні пропозиції щодо удосконалення кадрової роботи оперативних підрозділів.

Як свідчить аналіз дослідження, нині, зважаючи на соціально-економічні, нормативно-правові та організаційно-розпорядчі проблеми, гостро постає питання комплектування високопрофесійними, морально стійкими кадрами оперативних підрозділів, що здійснюють протидію злочинам у сфері економіки, а також збереження того професійного ядра, який ще залишився на службі й може передовати свій досвід молодим працівникам.

Відповідно до ст. 17 Закону України "Про міліцію", на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу може бути встановлений іспитовий строк до одного року [1].

Порядок та умови проходження служби регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом ОВС, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 29 липня 1991 року № 114, яке визначає порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу ОВС, їх права й обов'язки [2].

В Україні з моменту її незалежності кадровому питанню правоохоронних органів, зокрема ОВС, приділяється особлива увага. Лише нині підготовку кадрів для системи МВС здійснюють п'ятнадцять вищих навчальних закладів [3].

Як свідчить аналіз дослідження, кадрова система організаційно поєднує дві частини, які є взаємопов'язаними між собою. По-перше – це безпосередньо кадри, до яких належить постійний (штатний) склад працівників, тобто працездатних громадян, які перебувають у трудових стосунках із правоохоронними органами і мають відповідну професійну підготовку, володіють спеціальними знаннями, навиками і досвідом роботи у вибраній ними сфері, зокрема оперативній; по-друге – систему, а саме сукупність компонентів, взаємодії яких породжують нові якості [4, с. 7].

Для успішного вирішення кадрових проблем, на нашу думку, доцільно вивчати і запозичувати позитивний досвід кадрової роботи в інших економічно розвинутих країнах. Зокрема, у статті досліджуються окремі аспекти кадрової роботи поліцейських департаментів США [5].

Автори зробили спробу здійснити правовий аналіз теорії, ідеології і практики кадрової роботи в поліцейських департаментах США і визначити можливі шляхи використання позитивного досвіду. Причому складність предмета порівняння і невизначеність кола аналізу у цьому питанні полягає в такому:

по-перше, складним аспектом порівняльно-правового аналізу є зустрічний етноцентризм українських і американських досліджень правоохоронних систем, при якому національна модель визначається як найбільш історично виправдана і раціональна. Прослідковується не в повному обсязі використання універсального досвіду і застосування новітніх технологій кадрової роботи;

по-друге, для якісного порівняння кадрової роботи необхідно використовувати статистичні дані, які здебільшого не варто порівнювати, з огляду на її специфіку.

На нашу думку, з метою здійснення якісного порівняльного аналізу кадрових систем, доцільно виділити дві групи критеріїв, які поділяються на зовнішні і внутрішні.

До зовнішніх критеріїв порівняльного аналізу належать: історичний, політичний, економічний, соціальний, соціокультурний, технологічний.

Зовнішні критерії порівняння дозволяють визначати, так звану, екологію кадрової роботи, яка становить тенденцію розвитку системи функціонування персоналу поліції.

Внутрішньосистемні критерії порівняння дозволяють виділити теоретико-правові аналоги і відмінності у цілях і завданнях кадрової складової, планування управління персоналом, мотивації служби і технології забезпечення служби та управління нею. До найбільш важливих і суттєвих внутрішньосистемних критеріїв порівняння кадрової роботи в поліцейських департаментах і ОВС належать: цінності й переконання, етичні норми, лідерство, зв'язки, часовий критерій, мотивація, передачі повноважень, професійна підготовка.

На нашу думку, вищеназвані зовнішні і внутрішньосистемні критерії теоретико-правового порівняльного аналізу кадрової роботи поліцейських агенцій США і правоохоронних органів України дозволяють виділити найбільш суттєві тенденції їх сучасного розвитку.

По-перше, це "глобалізація", або зближення загальних принципів кадрової роботи у правоохоронних агенціях різних країн з питань посилення ефективності взаємодії і комунікації.

Певним чином, можемо констатувати про універсалізацію кваліфікації і професіоналізму працівників незалежно від національної і державної належності. Ця тенденція зумовлена конвергенцією елементів кадрової роботи в різних країнах, стиранням національних кордонів. Однак насильницькі методи прискорення адаптаційних процесів у цьому напрямі є невиправданими і можуть заважати процесам зближення, а не прискорювати їх.

По-друге, "економізація" кадрової роботи, тобто посилення ролі місця економічних чинників у управлінні персоналом, потреба в застосуванні економічних знань у практиці виховання і становленні працівників.

По-третє, "менеджереалізм" у кадровій роботі поліцейських агенцій означає все більш широке застосування прийомів і методологій управління у специфічному секторі щодо системи кадрової роботи.

Процівник правоохоронного органу з виконавця з бюрократичними обов'язками повинен трансформуватись у професійного службовця із самостійними думками і менеджментськими знаннями і вміннями.

По-четверте, "юрисдифікація" кадрової роботи є посиленням тенденції до формалізації нормування всіх сторін соціального управління у цій специфічній сфері. Усі ці тенденції свідчать про важливу роль, яку відіграє особистість у діяльності поліції та ОВС.

Аналіз розвитку цих тенденцій дозволяє дійти висновку, що сліпе копіювання систем і моделей кадрової роботи не може сприяти досягненню раптового ефекту. Необхідне творче пристосування кращих

зразків світового досвіду до специфічних українських умов, вітчизняних традицій, менталітету і напрацювань у сфері кадрової роботи.

Окрім цього, порівняльний соціально-правовий і теоретичний аналіз факторів розвитку кадрової системи України і США свідчить, що вплив на кадрову систему правоохоронних органів має переважно політична влада, і загальною тенденцією для США й України є обмеження силових можливостей, з одного боку, і посилення контролю над ними суспільства і громадян – з іншого.

Стосовно ОВС і поліцейських департаментів кадрово політика має притаманні обом системам особливості, що ґрунтуються на спеціальних принципах.

Принципи кадрової політики є основними теоретичними постулатами, які відображають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних систем, їх кадрових потенціалів, що перебувають у зоні впливу держави та суспільства і впливають на пріоритетні напрями управлінської діяльності.

Принципи кадрової політики реалізуються в ідеологічному й часовому вимірі, через що мають динамічний характер і потерпають від постійних змін і поправок.

Аналіз кадрової роботи поліції США дозволяє виокремити низку сучасних моделей керівництва. Найбільш поширеною (має глибокі історичні корені) є "традиційна модель". Вона ґрунтується на принципах централізації влади в руках керівництва, реалізації відповідних правил та інструкцій, чітко продуманих методах і процедурах прийняття рішень, використанні службової ієрархії. Така модель відрізняється розвинутою формалізацією функцій, однак нині її критикують через сумніву ефективність співпраці держави і громадян.

Елементами традиційної моделі кадрової роботи є такі:

ієрархічність – забезпечує відповідний ступінь контролю на кожному рівні;

єдинопідпорядкованість і делегування влади;

обов'язковість виконання правил та інструкцій;

спеціалізація функцій і служб.

Недоліком цієї моделі кадрової роботи є те, що вона не забезпечує повної реалізації цілей поліцейської організації, оскільки орієнтує працівників на позитивну статистику злочинності. Традиційна модель призводить до утвердження авторитарного стилю керівництва, знижує рівень мотивації працівників, гальмує впровадження новаций, призупиняє потік інформації, є джерелом багатьох суперечностей у діяльності кадрових опаратів поліції. При всіх недоліках традиційної моделі кадрової роботи безумовним досягненням є її довговічність, що пояснює її передбачуваність, достатню прямоту і відповідну надійність.

Друга модель ґрунтується на концепції "людської орієнтації", суть якої полягає у спробі об'єднання і комбінуванні персональних та інституціональних цілей працівника, а також організаційних цілей правоохоронного органу.

Така модель кадрової роботи передбачає децентралізацію влади й управління, посилення інформування нижчого ешелону управління (молодший начальницький склад), надання автономії оперативним працівникам (керівникам низових підрозділів) у прийнятті рішень.

Позитивним чинником цієї моделі є те, що вона дозволяє працівникам відчувати себе, так званими, "власниками" роботи, "належати" їй. Поліцейські ставляться до служби як до "своєї власності". Вони мають владу, що надана їм адміністрацією, можуть більш вільно діяти і виявляти більше ініціативи й творчості. Противники цієї моделі вважають, що більшість управлінців не бажають позбутися традиційної моделі, оскільки у критичній ситуації вони будуть змушені покладатися на рішення нижчого керівництва, та й адміністрації складно відмовитися від звичного для них контролю над працівниками.

Аналіз обох моделей керівництва кадрової роботи у правоохоронних органах дозволив дійти висновку про наявність, так званих, двох полюсів у кадровому менеджменті – авторитарного й демократичного. Найбільш суттєва відмінність між ними полягає у свободі прийняття рішення, що дозволяється в тій чи іншій моделі.

Результати дослідження свідчать, що до елементів організації роботи правоохоронних органів США належать: планування, підбір та розстановка кадрів, координація роботи. Крім того, організація роботи включає в себе матеріально-технічне забезпечення і видання наказів та підготовку статистичних звітів.

У кадровій роботі особливе значення має така якість керівника, як лідерство. Керівник повинен належним чином організувати роботу в підрозділі, здійснити стратегічне і тактичне планування відповідних заходів, визначити для особового складу чіткі завдання та цілі, забезпечити підлеглих відповідною нормативно-правовою і матеріальною базою.

Теоретико-правове порівняння дало можливість авторам виділити у правоохоронних органах США два види організацій, які відповідають за кадрову політику:

- 1) незалежні комісії цивільної служби (зовнішні органи);
- 2) департамент кадрів (відділи кадрів правоохоронних агенцій (внутрішні органи).

Концептуальна обумовленість створення зовнішніх органів управління персоналом у правоохоронних органах США полягає у тому, що держава і суспільство хочуть мати гарантії захисту від зловживань з боку керівництва поліцейських органів при вирішенні кадрових питань.

Комісії цивільної служби у своїй діяльності керуються відповідними нормативно-правовими актами, а саме:

- статутними документами у формі хартій муніципалітетів;
- внутрішніми матеріалами комісій;
- юридичними прецедентами, що виникають як при розгляді справ самої комісії, так і на судових засіданнях.

Склад департаменту кадрів є спеціалізованим і має відповідні права щодо ініціювання і вирішення кадрових питань при затвердженні рішення керівництвом. На склад, розмір і функції відділу кадрів забезпечення поліцейського департаменту впливають такі чинники: 1) вимоги законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють кадрові питання; 2) територія обслуговування поліцейського департаменту та кількість особового складу; 3) фінансові можливості (бюджет); 4) традиції.

Кадрові апарати правоохоронних органів США у своїй роботі використовують дві основні моделі, що забезпечують виконання їх функцій: 1) модель спеціалізації; 2) модель універсалізації.

Перша модель – ґрунтується на спеціалізації функцій підрозділу кадрів. У відділі працюють співробітники, які є фахівцями з таких питань: класифікація службових функцій, визначення розміру оплати праці, відбір на роботу в поліцію, професійний розвиток працівників тощо.

Модель універсалізації функцій трапляється частіше в невеликих за складом підрозділах, в яких один чи декілька працівників кадрового відділу виконують усі функції, залежно від необхідності.

На основі аналізу й узагальнення вивченого досвіду, автори пропонують такі заходи удосконалення кадрової політики в системі МВС України.

1. Удосконалення законодавства в питаннях кадрової політики. Головними завданням кадрової політики в ОВС мають бути:

створення економічної бази для виконання законів, які регулюють кадрові питання;

сприяння розвитку системи незалежних комісій та установ для відбору і формування персоналу ОВС;

введення у дію науково розроблених стандартів, нормативів, матеріально-технічного та фінансового забезпечення кадрового потенціалу;

підвищення самостійності установ і організацій системи підготовки й освіти у виборі стратегії розвитку, змісту навчання, наукової і фінансово-господарської діяльності.

2. Розвиток генеральної стратегії реалізації системи підготовки кадрів МВС та інших правоохоронних органів. Основою проектування нової моделі професійної підготовки і навчання працівників ОВС повинно стати науково обґрунтована сукупність кваліфікаційних характеристик, розроблених на принципах аналізу змісту роботи. Розробка нової моделі також повинна включати в себе прогнозування потреби профільних служб ОВС у спеціалістах з різним освітнім рівнем і формування резерву кандидатів, які очікують прийняття на службу, забезпечення розвитку навчальних закладів і постійного удосконалення професійної підготовки.

3. Удосконалення змісту навчання та освітніх технологій. Зміст навчання повинен відповідати аналізу змісту роботи й забезпечувати

гнучке реагування на зміни криміногенної ситуації у державі, зважаючи на політичні та соціально-економічні чинники розвитку суспільства. Зокрема, для працівників ДСБЕЗ не достатньо лише підготовки в галузі права, а доцільно здійснювати і фахову підготовку з економічних дисциплін.

4. Інтеграція кадрів ОВС у світову систему співробітників поліції повинна відповідати таким цілям: використання передового закордонного досвіду, який реально впровадити у нашій країні, залучення і відбір на службу найбільш професійно придатних працівників (створення конкуренції при відборі на службу і під час служби). Відбір повинен здійснюватися не за допомогою телефонного права, корумпованих зв'язків, хабарів тощо; формування нового привабливого іміджу кадрів ОВС; використання передових технологій, професійної підготовки у вищих навчальних закладах системи МВС відповідно до їх специфіки; формування банку даних про кадрову роботу в міліції; міжнародне співробітництво у сфері дослідження кадрової роботи тощо.

Таким чином, конкретним шляхам у цьому напрямі повинно передувати удосконалення нормативної бази із удосконаленням діяльності кадрової роботи: на посаду керівника підрозділу слід призначати особу, зважаючи на її професійний досвід та лідерські якості; неможливо зміщати керівний склад з посади інакше як через публічні заслуховування та обґрунтовані звинувачення на його адресу; заробітна плата оперативного складу повинна забезпечувати їм належний рівень життя; обов'язковою має стати постійна професійна перепідготовка; важливим чинником є належне матеріально-технічне забезпечення служби; наявність лише вертикального підпорядкування; недопустимість політизації ОВС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про міліцію*: Закон України від 20 грудня 1990 року.
2. *Про затвердження положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України*: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 року.
3. *Збірник матеріалів науково-теоретичної конференції, присвяченої створенню Академії управління МВС*. – К., 2006. – С. 89.
4. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом [Опыт системного исследования]. – М.: Политиздат, 1968.
5. *Матеріали конференції "Міжнародна асоціація Шефів Поліції"* (Бостон, 13–21 жовтня 2006 року). – Бостон, 2006.