

М. М. Тишлекв.о. декана факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ

ГЕНЕЗА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ФУНКЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПОЛІЦІЇ

У статті здійснено історико-правовий аналіз формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України. Обґрунтовано, що в історичному аспекті розвитку кадрового забезпечення правоохоронних органів залежало від низки соціально-економічних, політичних та інших обставин всередині країни. Виділено та проаналізовано наступні етапи історичного розвитку та становлення кадрового забезпечення Національної поліції України: 1) «радянський» (1922-1990 рр.) (реорганізовано кадрову систему, створено декілька правоохоронних підрозділів); 2) «незалежний» (1991–2014 рр.) (період початкових реформ у незалежній Україні та розвиток кадрового забезпечення органів внутрішніх справ); 3) «сучасний» (з 2015 рр. до сьогодні) (період кадрових інновацій та реформ, пов'язаних зі створенням Національної поліції України, зокрема, переатестація усіх працівників міліції й запровадження нових принципів та підходів до забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави).

Наголошено, що в умовах сьогоднішньої кадрова політика в органах та підрозділах Національної поліції України є складовою частиною державної кадрової політики. Вона являє собою систему основних цілей, принципів, форм, методів, завдань та способів роботи по забезпеченню органів та підрозділів Національної поліції кадрами, які володіють необхідними діловими, моральними та професійними якостями. Однак, помітно спостерігається наявність суттєвих недоліків механізму її реалізації, які мають бути негайно виявлені й усунуті. Адже неконтрольована плинність кадрів – це лише «вершина айсберга», що приховує в собі цілу низку більш серйозних проблем: починаючи від перевантаженості працівників, збільшення обсягу їх робочого часу, і закінчуючи повним паралізуванням роботи окремих органів (підрозділів, установ) поліції та фактичною неспроможністю виконання покладених на них завдань і функцій.

Ключові слова: генезис, міліція, органи внутрішніх справ, кадри, засади, поліція, управління.

Актуальність теми. Для ефективної побудови сучасної системи адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції складно переоцінити досвід минулого, за допомогою якого, можна виявити не лише загальні аспекти розвитку кадрового забезпечення, але і його особливості за тих чи інших історичних умов. Крім цього, набутий досвід дає можливість врахувати прогалини, помилки і здобутки у системі кадрового забезпечення і застосувати його в умовах сьогоднішнього. Оскільки, функція кадрового забезпечення управління в органах поліції, має еволюційний характер розвитку – розгляд її сучасного стану функціонування не можливий без звернення до історичного досвіду формування та розвитку.

Мета статті – ретроспективний аналіз історико-правових засад формування та розвитку

функції кадрового забезпечення управління в органах поліції.

Виклад основного матеріалу. У першій половині XIX ст. на теренах сучасної України термін «кадри» починає активно застосовуватись для позначення постійного штату військових підрозділів, що сприяло появі таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий», «кадровик» [2, с. 185], а згодом цей термін набув широкого вжитку у всіх напрямках державного управління та функціонування підприємств, установ, організацій.

Зважаючи на еволюційний шлях формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління в органах поліції ми пропонуємо виокремити декілька основних періодів:

І період – «радянський» (1922-1990 рр.). Комуністична партія постійно вважала, що

могутнім важелем, за допомогою якого партія впливає на хід суспільного розвитку, є її кадрова політика. Вона охоплювала всі ланки державного апарату, у тому числі і органи міліції. Розбудова радянської держави, стрімке зростання якості освітянських послуг не залишило осторонь і підготовку кадрів для правоохоронних органів. Так, в Одесі, Харкові, Києві та Львові були відкриті Школи міліції. Таким чином, радянська міліція стає більш професійною, а щоб уникнути втрачання професійних навичок, запроваджено підвищення кваліфікації дільничних і постових міліціонерів. Поряд із загальною міліцією в перші роки радянської влади в Україні функціонувала промислова міліція, яка займалася лише охороною підприємств і установ, забезпечувала громадський порядок на їхній території та формувалася суто на договірних засадах. Стосовно залізничної міліції, то вона користувалася всіма правами й обов'язками загальної, проте займалася охороною порядку, майна і вантажів на залізничних шляхах, охороною станцій від нападів бандитських (повстанських) формувань і мобілізацією населення для очистки шляхів. Річкова міліція також користувалася всіма правами і виконувала обов'язки загальної, займаючись при цьому охороною порядку на пристанях, пасажирських пароплавах, охороняла судна й водні споруди. Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ від 24 травня 1922 р. вперше розділило особовий склад міліції на дві категорії: працівників (керівний склад, слідчі, працівники карного розшуку, молодші і старші міліціонери) і суміжний персонал (канцелярські та технічні працівники). Водночас, у цей період при військових частинах складалися списки військових, які виявили бажання після демобілізації з лав Червоної Армії поступити на службу до міліції. Таким чином, в органах міліції створювався інститут резерву кадрів. Однак по суті, вся практична діяльність по підборі і розстановці кадрів міліції проходила під керівництвом Комуністичної партії. Зокрема, місцеві партійні органи направляли на роботу в міліцію громадян, які на їх думку були загартовані в революційній боротьбі комуністів [3, с. 256]. Загалом, в системі МВС СРСР постійно діяли політичні органи. Окрім організаційних і виховних завдань, на них був покладений обов'язок брати безпосередню участь в підборі, навчанні і атестуванні кадрів, залученні всіх керівників органів і підрозділів внутрішніх справ до виховної роботи з підлеглими. У свою чергу, це част-

ково сприяло зміцненню кадрового потенціалу органів внутрішніх справ.

У 1962 році МВС республіки перейменовувалося на МОГП – Міністерство охорони громадського порядку, а всі співробітники правоохоронних органів мали скласти присягу. У державі запровадилися заходи щодо вдосконалення озброєння працівників відомства, їх матеріальної зацікавленості. Так, із липня 1962 р. на озброєнні міліції з'явилися гумові кийки та перші наручники. У 1964 р. ухвалено рішення про безкоштовний проїзд у міському та приміському транспорті співробітників внутрішніх справ за службовими посвідченнями. З розширенням господарсько-фінансової діяльності республіки, зростанням кількості населення, міжреспубліканською міграцією виникла потреба в збільшенні штату міліції.

Саме тому, станом на середину 1960-х років у складі МОГП УРСР створені великі підрозділи: Головне управління міліції, Головне управління місць позбавлення волі, Слідче управління, Головне управління пожежної охорони, Головне управління внутрішніх військ. З огляду на реструктуризацію МВС, на місцевому рівні утворені відділи та управління внутрішніх справ, до яких увійшли також підрозділи державного пожежного нагляду і виправних робіт. Міліція стала поділятися на територіальну і транспортну. При міських і районних відділах внутрішніх справ організовувалися слідчі відділення. У межах великого районного або міського відділу внутрішніх справ утворювалися територіальні відділи міліції. Рішення про такі утворення ухвалювалось відповідними органами внутрішніх справ спільно з виконкомами Рад. Начальників управлінь та відділів внутрішніх справ виконкомів обласних та міських рад призначали наказами органів внутрішніх справ і затверджували на сесіях відповідних рад. Виконкоми рад затверджували також начальників відділень, дільничних інспекторів та інших посадовців. Однак в радянських документах постійно підкреслювалося, що робота по відбору, навчанню, закріпленню і вихованню кадрів знаходиться не на належному рівні. Так, січневий 1987 року Пленум ЦК КПРС визнав, що викривлення в кадровій роботі органів внутрішніх справ в 70-х і початку 80-х років завдали значного збитку авторитету, сприяли зростанню негативних тенденцій серед кадрового складу [1, с. 120].

II період – «незалежний» (1991–2014 рр.). З проголошенням України як незалежної, суверенної та правової держави, серед перших

законодавчих актів, які покликані були забезпечити якісно новий підхід до діяльності та складу правоохоронних органів, слід віднести Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року [5]. З метою реалізації положень цього Закону, зокрема статті 18, було прийнято Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, який було затверджено указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 року та був покликаний створити нормативно-правове підґрунтя забезпечення дисципліни в ОВС [9].

Надалі, 4 червня 1992 року Міністром внутрішніх справ України затверджена «Інструкція про порядок відбору, вивчення та проведення спеціальної перевірки осіб, які приймаються на службу в органи внутрішніх справ України» (наказ МВС України від 4 червня 1992 р.), 16 березня 1992 року – «Постанова про організацію професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» (наказ МВС України від 16 березня 1992 р. № 147), 31 січня 1996 року – «Інструкція про відбір кандидатів на службу в органи внутрішніх справ» (наказ МВС України від 31 січня 1996 р. № 60). 21 лютого 1997 року наказом МВС України № 115 була затверджена «Інструкція з організації організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ, навчальних закладах, науково-дослідних установах і внутрішніх військах МВС України». Також приділялась увага укріпленню законності, підвищенню рівня виховної роботи та культури в органах внутрішніх справ. У зв'язку з чим, 6 грудня 1991 року МВС України видало наказ № 552 «Про заходи щодо укріплення законності в діяльності органів внутрішніх справ», 12 вересня 1992 року – наказ № 538 «Про підвищення рівня загальної та професійної культури, службової етики працівників ОВС та ролі керівників в організації виховної роботи», 25 грудня 1992 року – наказ «Про додаткові заходи щодо укріплення безпеки та законності в діяльності органів внутрішніх справ України» [8, с. 141].

Крім цього, Президентом України вживались заходи щодо підвищення якості кадрової роботи в правоохоронних органах. Так, Указом Президента України від 18 лютого 2002 р. №143/2002 «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» було передбачено, щоб МВС України запрова-

дило невідкладні заходи щодо підвищення відповідальності керівників підпорядкованих органів та підрозділів для забезпечення надійної охорони державного кордону, перекриття каналів проникнення в Україну нелегальних мігрантів, предметів контрабанди, зокрема зброї, боєприпасів та інших засобів вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів [9].

Керівництво держави розуміло, що необхідно вживати дієвих заходів щодо підвищення кадрової роботи в органах внутрішніх справ. Однак в переважній більшості рішень вони носили формальний характер, без належного матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Наприклад, розпорядження Президента України від 26 березня 2002 року «Про заходи щодо зміцнення дисципліни та удосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах» було направлено на зміцнення дисципліни працівників правоохоронних органів, підвищення їх професійного рівня, вдосконалення роботи з добору, розстановки і виховання кадрів, однак сам указ носив формальний характер, вимагав удосконалити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів без чіткого визначення обсягів матеріально-технічного та фінансового забезпечення, при збереженні низького грошового забезпечення [12, с. 390].

Подібний стан кадрової роботи можна прослідкувати і в рішеннях колегії МВС України. Незважаючи на те, що Міністром внутрішніх справ України неодноразово виносилося зазначене коло питань на засідання колегії МВС України стан кадрового забезпечення змінювався досить повільно та не відповідав викликам часу. Так, 19 квітня 2003 року на засіданні колегії МВС України про виконання вищезначеного розпорядження Президента не було визначено стан підготовки та виконання довгострокових програм, спрямованих на вдосконалення кадрової роботи, створення умов для професійного зростання кадрів, не визначено та не проаналізовано стан добору, розстановки, виховання кадрів, просування їх по службі тощо. Разом з тим, викликало серйозне занепокоєння високі показники щодо порушень законності та дисципліни серед працівників міліції, стану звернень громадян з питань халатного ставлення працівників до виконання службових обов'язків, неналежного реагування на повідомлення про злочини тощо [9].

Що стосується прогнозування та планування кадрових потреб то ані МВС України, ані вчені

відомчих вищих навчальних закладів, ані керівники регіональних та місцевих органів внутрішніх справ глибоко і комплексно цією проблемою не займалися. У свою чергу, планування кадрового складу являє собою важливу частину кадрового забезпечення, адже воно є процесом забезпечення необхідною кількістю кваліфікованого персоналу, що прийнято на відповідні посади у відповідний час.

Надалі, у зв'язку з організаційними змінами, що відбулися в системі МВС, та з метою підвищення ефективності діяльності підрозділів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ на підставі наказу МВС № 143 від 17 лютого 2012 р. було затверджено Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, до складу якого входило Управління інспекції особового складу, що мало свої структурні підрозділи. Нормативно-правову основу діяльності цих інспекцій становила Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 12 березня 2013 року № 230 [12, с. 403].

III період – «сучасний» (з 2015 рр. до сьогодні). 2015 року відбулася одна з найбільш радикальних реформ за всю історію розвитку вітчизняної правоохоронної системи. Було ліквідовано міліцію, у діяльності якої навіть після 25 років розбудови незалежної демократичної правової держави продовжували переважати репресивно-каральні методи та форми роботи. На її місці утворили Національну поліцію України – політично відокремлений від МВС орган, основним завданням якого визначено «надання поліцейських послуг» у сферах забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, а також надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують цієї допомоги [10; 11]. З метою забезпечення якісного виконання поліцейськими покладених на них завдань і функцій, а також підвищення рівня довіри громадян до органів поліції, було проведено масштабну переатестацію особового складу, спрямовану на «очищення» лав поліції від некваліфікованих і корумпованих працівників. Крім того, суттєво підвищили рівень фінансового, матеріально-технічного, ресурсного й іншого забезпечення діяльності поліції тощо.

Нині, кадрова політика в органах та підрозділах Національної поліції України є складовою

частиною державної кадрової політики. Вона являє собою систему основних цілей, принципів, форм, методів, завдань та способів роботи по забезпеченню органів та підрозділів Національної поліції кадрами, які володіють необхідними діловими, моральними та професійними якостями. Однак, помітно спостерігається наявність суттєвих недоліків механізму її реалізації, які мають бути негайно виявлені й усунуті. Адже неконтрольована плинність кадрів – це лише «вершина айсберга», що приховує в собі цілу низку більш серйозних проблем: починаючи від перевантаженості працівників, збільшення обсягу їх робочого часу, і закінчуючи повним паралізуванням роботи окремих органів (підрозділів, установ) поліції та фактичною неспроможністю виконання покладених на них завдань і функцій.

На сьогодні формування кадрів у органах Національної поліції, зокрема в Національній поліції відбувається після проходження атестування відповідно до «Інструкції про проведення атестування поліцейських», затвердженої наказом МВС № 1465 від 17.11.2015 [7]. Дана інструкція визначає порядок проходження атестування кадрів на службу до національної поліції, а зокрема порядок визначення оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри. З огляду на це процедури кадрової роботи в Національній поліції України невід'ємно пов'язані із:

- добором та прийняттям на службу;
- переміщенням по службі (службова кар'єра);
- підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів;
- припиненням служби [6].

При цьому процедури призначення на посаду, просування по службі та службове атестування можна об'єднати в єдині процедури службової кар'єри. Проходження служби в Національній поліції України являє собою сукупність послідовно здійснюваних процедур, об'єднаних єдиною метою – забезпечення виконання конкретним громадянином (посадовою особою) конституційно визначених функцій щодо реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних право-

порушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, конституційно визначених функцій. У зв'язку з цим доцільно говорити про процесуальну форму проходження служби в Національній поліції України, і її зміст становлять однорідні процедури, спрямовані на зарахування громадянина України до персоналу органів поліції та забезпечення реалізації цього статусу [4].

Процедури проходження служби в Національній поліції України зумовлюються особливостями відповідних відносин, які реалізуються у процедурно-процесуальній формі. На наш погляд, постає необхідним розроблення та прийняття «Концепції кадрової політики в органах Національної поліції», оскільки формування й реалізація єдиної кадрової політики в органах Національної поліції – це складний, суперечливий і багатогранний процес, який починається з вияву її теоретичних, концептуальних засад, його природи й призначення, що надасть можливість визначити її цілі, завдання, сутнісні риси, принципи й пріоритети; з наукової точки зору – розкрити систему кадрового забезпечення органів Національної поліції, механізми й технології реалізації цієї політики. Саме від цього в підсумку залежить результативність та ефективність функціонування персоналу органів Національної поліції України. Суть сучасної кадрової доктрини в діяльності органів Національної поліції повинна полягати в забезпеченні реалізації основної місії правоохоронних органів демократичної країни – служіння народowi України в повній відповідності до принципу верховенства права, який має бути доповнений загальними нормами моралі.

Висновки. Отже, аналізуючи історико-правові засади формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції, можна зробити висновок, що правове регулювання у сфері кадрового забезпечення у різні історичні періоди залежало від різних обставин і факторів політичного, економічно-соціального характеру, внутрішніх та зовнішніх обставин (військові та революційні дії, політичні протистояння, зміна курсу розвитку країни, проблеми економічного характеру, нестача кваліфікованих кадрів, спрощена система їх підготовки тощо).

На основі проведеного ретроспективного аналізу історико-правових засад формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції виділено такі основні історичні періоди: 1) «радян-

ський» (1922-1990 рр.) (реорганізовано кадрову систему, створено декілька правоохоронних підрозділів; посилення контролю над міліцією та службами правопорядку); 2) «незалежний» (1991–2014 рр.) (період початкових реформ у незалежній Україні, розвиток кадрового забезпечення органів внутрішніх справ й остаточна ліквідація міліції); 3) «сучасний» (з 2015 рр. до сьогодні) (період кадрових інновацій та реформ, пов'язаних зі створенням Національної поліції України, зокрема, переатестація усіх працівників й запровадження нових принципів та підходів до забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави).

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність органів поліції України (історичний нарис та сучасність) : підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
3. Бандурка О.М., Гречко О. М., Ярмиш О. Н. Поліція в Україні: історико-правове дослідження: монографія. Харків: Золота миля, 2017. 616 с.
4. Борець Т. О. Удосконалення кадрового забезпечення Національної поліції. *Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 бер. 2016 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 413-415.
5. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12/print>
6. Ізбаш К. С., Славінська І. В. Сучасний стан кадрового забезпечення персоналу органів і підрозділів Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 1. С. 165–168. URL http://www.lsej.org.ua/1_2021/41.pdf
7. Інструкція про проведення атестування поліцейських: Наказ МВС № 1465 від 17 лист. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15#n15>
8. Кравченко І. С. Основи управління в Національній поліції: навч. посібник. Дніпро: Видавець Біла К. О., 2020. 212 с.
9. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ: Нац. академ. внутр. справ України, 1999. 702 с.
10. Про Національну поліцію: Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

11. Про утворення Національної поліції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02 верес. 2015 р. № 641. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-2015-p>
12. Управління органами Національної поліції України: підручник / О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.; за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків: Нац. ун-т внутр. справ: Стильна типографія, 2017. 580 с.

Tyshlek M. M. The genesis of the formation and development of the personnel management function in the police bodies

The article carries out a historical and legal analysis of the formation and development of the personnel management function in the bodies of the National Police of Ukraine. It is substantiated that in the historical aspect of development, the staffing of law enforcement agencies depended on a number of socio-economic, political and other circumstances within the country. The following stages of the historical development and formation of the personnel support of the National Police of Ukraine are highlighted and analyzed: 1) «Soviet» (1922-1990) (the personnel system was reorganized, several law enforcement units were created); 2) «independent» (1991–2014) (the period of initial reforms in independent Ukraine and the development of personnel support for internal affairs bodies); 3) «modern» (from 2015 to the present) (a period of personnel innovations and reforms related to the creation of the National Police of Ukraine, in particular, the re-certification of all police officers and the introduction of new principles and approaches to ensuring public safety and order, protection of rights and human freedoms, as well as the interests of society and the state).

It was emphasized that in today's conditions, the personnel policy in the bodies and units of the National Police of Ukraine is an integral part of the state personnel policy. It is a system of basic goals, principles, forms, methods, tasks and ways of working to provide the bodies and divisions of the National Police with personnel who possess the necessary business, moral and professional qualities. However, the presence of significant shortcomings in the mechanism of its implementation, which must be immediately identified and eliminated, is noticeable. After all, uncontrolled staff turnover is only the «tip of the iceberg», which hides a whole series of more serious problems: starting from overwork of employees, increasing the volume of their working hours, and ending with the complete paralysis of the work of individual bodies (units, institutions) of the police and the actual inability to perform tasks and functions assigned to them.

Key words: *genesis, police, internal affairs bodies, personnel, foundations, police, management.*