

УДК 342.951.351.82

М. Живко,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Львівського університету бізнесу та права

Х. Босак,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Львівського університету бізнесу та права

В. Мельникович,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Львівського університету бізнесу та права

ІСТОРИЧНІ ВІХИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Реалії сьогодення дають підстави стверджувати про необхідність запровадження нового механізму кадрової роботи в Органах внутрішніх справ України (далі – ОВС України), запровадження нової ідеології кадрової політики, водночас активно використовуючи попередній досвід. Актуальність дослідження цієї проблеми полягає в тому, що в науковій літературі недостатньо уваги приділено питанням кадрового забезпечення ОВС України, а проблемні питання кадрової політики з урахуванням сучасних вимог, на жаль, комплексно не досліджувалися.

На думку вчених, які працюють над тематикою організації служби в правоохоронних органах, відбір на державну службу, а також в ці структури повинен бути вкрай ретельним [1; 2]. Тому виникла потреба у створенні відповідних органів та апаратів роботи з особовим складом органів внутрішніх справ, до основної функції яких належало створення компетентних, досвідчених, відданих ідеї «служіння народowi» працівників.

Окремі важливі сторони проходження служби в ОВС України знайшли відображення в працях М. Ануфрієва, Ю. Кравченка, Р. Калюжного, Я. Кондратьєва, В. Петкова, В. Соболева. Проблеми зміцнення дисципліни, соціаль-

но-правового захисту персоналу ОВС України висвітлювали В. Андросюк, В. Венедиктов, Л. Казміренко, З. Кісіль, О. Лавриненко, Н. Матюхіна, О. Сиявська, Г. Юхновець. Пошук шляхів відповідності соціально-правового інституту ОВС України рівню вимог і завдань держави Україна акцентує на актуальності здійснення аналізу й узагальнення досвіду управління кадрами міліції (поліції) у попередніх формах організації системи публічного апарату.

Після Великої Жовтневої революції 1917 р. організаційно міліція створювалася як класовий орган, як орган пролетаріату, як орган, покликаний захищати від протиправних посягань. Одним із перших нормативно-правових актів, який декларував класовий характер міліції, її організаційну будову, визначив основні завдання діяльності, порядок комплектування кадрів, напрями політичної роботи серед особового складу, була постанова НКВД «О рабочей милиции» від 10 листопада 1917 р. [3].

Отже, у перші роки становлення міліції Ради робочих і солдатських депутатів повсякчас виконували функції кадрових органів. Постановою НКВС РСФСР від 16 квітня 1918 р. запроваджено єдиний стандарт структури відділів управління Ради робочих, се-

лянських і красноармійських депутатів, до складу яких входили «відділ міліції» чи «народної охорони», або «народної охорони губернії». Більшість учених схильється до думки, що саме ця постановка сприяла переходу міліції на штатні засади, виникненню кадрових підрозділів у міліції й саме із цього часу міліція з «народної» перейшла до категорії професійної.

Циркуляр «О нейтралізме в милиции» [4], встановлюючи вимоги до особистісних та професійних якостей працівників міліції, тим самим сприяв захисту прав і свобод лише селян та робітників. У свою чергу це сприяло зневажливому ставленню до громадян, які належали до іншої соціальної категорії, та до багаточисельних порушень законності. Слід зазначити, що циркуляр «О нейтралізме в милиции», інструкція НКВС від 12 жовтня 1918 р. «Об организации Советской Рабоче-крестьянской милиции» [5] спричинили звільнення зі служби високопрофесійних спеціалістів царської поліції, що сприяло у свою чергу різкому зростанню злочинності, про що свідчить, спеціальний циркуляр № 758/2339 від 08 березня 1919 р. [6].

Водночас в умовах громадянської війни та іноземної навали, на виконання вимог декрету СНК РСФСР «О Советской рабоче-крестьянской милиции» від 3 квітня 1919 р. [7] кадровим апаратам було надано право комплектувати підрозділи міліції шляхом призову чи мобілізації, позаяк міліція була воєнізованою й за необхідності залучалася до діючої армії. Алгоритм мобілізації особового складу міліції в армію надав певні пільги та преференції стосовно мобілізації безпосередньо в РККА, що спричинило те, що в міліцію прагнули потрапити ті, які не бажали потрапити на фронт. Відсутність лімітів штатної чисельності органів міліції сприяло їх надмірному збільшенню, а особовий склад здебільшого складався з осіб, які не відповідали вимогам. Це спонукало керівництво держави направляти комуністів на службу до міліції. Збільшення

партійного прошарку, на думку Ради, повинно було сприяти послідовній реалізації в життя політики РКП(б), створенню в правоохоронних органах партійних осередків, підготовки, розстановки, навчання й виховання кадрів міліції.

Всеросійський центральний виконавчий комітет (далі – ВЦВК) у 1920 р. затвердив перше положення «О рабоче-крестьянской милиции» [8], відповідно до якого до складу міліції увійшли такі структурні підрозділи: міська, повітова, промислова, залізнична, водна (річна, морська) та розшукова міліція. 25 квітня 1921 р. НКВД РСФСР затвердило «Положение о политико-административных органах в рабоче-крестьянской милиции республики» [9] (далі – Положення).

У Положенні знайшли своє відображення основні принципи здійснення культурно-просвітницької роботи в міліції та створення спеціального органу політико-виховної роботи – політсекретаріат. До основних функцій, які поклалися на цей орган, слід віднести такі: спостереження за політичним станом і політичною роботою в органах міліції; підтримання тісного зв'язку з органами Головополітпросвіти; облік комуністів і помічників із політичної частини [2].

Аналізуючи інформацію з губерній і повітів у частині ефективності діяльності політсекретаріатів, Головоміліція неодноразово ставила перед ЦКРКП(б) питання щодо доцільності прийняття відповідного нормативного акта.

У травні 1930 р. Обліково-розподільчий відділ НКВС РСФСР було реорганізовано й створено Управління кадрів НКВС РСФСР. Для працівників кадрових апаратів були встановлені знаки розпізнання. Для інспектора кадрів крайового адміністративного управління, керівника місцевих курсів перепідготовки адміністративних працівників, штатних викладачів шкіл НКВС – 2 накладних щити с жовтим окантуванням і нашивкою зі шкільним знаком [10]. 6 серпня 1930 р. Колегією НКВС було прийнято акт управління «Об очеред-

ных задачах НКВС и его местных органов в деле подготовки и распределения кадров» [11], у якому акцентувалося на гострій необхідності комплектування міліції висококваліфікованими кадрами, що у свою чергу вимагає створення в крайових і в обласних адміністративних управліннях спеціального відділу. Основним завданням, покладеним на ці відділи, було вирішення питань підготовки, обліку й розподілу кадрів, планування заходів щодо створення діючого резерву на заміщення вакантних посад, атестації кадрів міліції.

Із цією метою керівництвом НКВС було прийняте вкрай слушне рішення – відкриття Інституту адміністративного будівництва, до компетенції якого було віднесено підготовку кваліфікованих фахівців для органів НКВС країв та областей. В інституті протягом трьох років здійснювалася підготовка фахівців на трьох факультетах за такими спеціальностями: адміністративно-міліцейський, науково-технічної експертизи, виправно-трудоий.

На думку більшості науковців, відкриття Інституту адміністративного будівництва надало можливість вирішити багато нагальних питань підготовки досвідчених фахівців для правоохоронних органів. В Інституті адміністративного будівництва слухачі отримували глибокі галузеві знання, ґрунтовну політичну освіту, практичні навички, вкрай необхідні майбутнім керівникам відділів чи секторів НКВС. В Інституті також здійснювали підготовку, перепідготовку працівники старшого, середнього й молодшого начальницького складу міліції.

Враховуючи значну потребу в розширенні мережі спеціалізованих навчальних закладів, постановою СНК РСФСР від 9 липня 1930 р. було задекларовано обов'язковість створення в кожному краї та області шкіл для підготовки молодшого начальницького складу. Питання постійного підвищення професійної майстерності практичних працівників знаходилося постійно в полі зору керівництва управління

кадрами НКВС. Вважаємо, що кроком вперед було розроблення й затвердження СНК СРСР 25 травня 1931 р. «Положення о рабоче-крестьянской милиции» [12]. У Положенні ґрунтовно прописувалися процедури відбору, розстановки кадрів, порядок призначення на посади керівного складу, закріплення основних засад організації забезпечення персоналу, питання підготовки й перепідготовки. У Положенні було прописані основні вимоги до нормування робочого часу, встановлювалися надбавки до заробітної плати за вислугу років.

З метою забезпечення підтримання належної дисципліни й законності в діяльності працівників міліції 30 червня 1931 р. було введено в дію «Дисциплінарний статут рабоче-крестьянской милиции». У Статуті ґрунтовно прописані правові засади розуміння дисципліни, принципи, її мета, основні засади ідеологічної роботи.

На цьому етапі генезису розвитку кадрових апаратів знаковою подією є реорганізація Обліково-розпорядного відділу НКВС РСФСР в Управління кадрів НКВС РСФСР [11] – єдиного органу, покликаного здійснювати відбір, підготовку, розстановку кадрів міліції. Уніфікації роботи кадрових підрозділів сприяло прийняття низки документів, які врегульовували алгоритм проведення атестації [13], призначення на посади номенклатури НКВС СРСР [14].

Під час Великої Вітчизняної війни більшість працівників міліції, що слідували поклику серця, було мобілізовано на фронт, що негативним чином вплинуло на якісний потенціал працівників та кадровий некомплект. У період війни, як свідчать архівні матеріали, на службу приймалися «...особи, які не відповідали вимогам не за віком, не за освітою й навіть не за станом здоров'я» [2, с. 128].

Повоєнне десятиліття характеризується активною діяльністю кадрових апаратів міліції МВС СРСР, розробленням стратегії розвитку кадрової політи-



ки відомства. Важливою подією в історії міліції стало прийняття Положення про радянську міліцію [13], у якому були прописані основні умови служби в міліції, її обов'язки та права, питання соціального та матеріального захисту; постанови «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции» [14], яка окреслила основні напрями діяльності міліції, напрями взаємодії з громадськими формуваннями; Указ Президії Верховної Ради СРСР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» [15]; Постанови Ради Міністрів СРСР «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции», яким було затверджено нове Положення про радянську міліцію [16]; наказу МВС СРСР, яким запроваджено в дію «Руководство по работе с кадрами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» [17].

У 1990 рр. ХХ ст. Україні кинута виклик: перебудова держави та всіх її інститутів; відбувається зростання рівня злочинності. Для протидії організованій злочинності в МВС України виникла нагальна потреба належного кадрового забезпечення правоохоронних органів. У зв'язку із цим зростає значення ролі професійної підготовки кадрів для ОВС України. Створюється єдина система відомчих навчальних закладів системи МВС України, що надала можливість готувати правоохоронців нової генерації. Водночас здійснювалася низка організаційно-правових заходів щодо вдосконалення структури кадрових апаратів, а саме в структурі системи МВС України було створено Головне управління кадрів [18]. Подальшим кроком удосконалення діяльності кадрових підрозділів слід вважати реорганізацію кадрових підрозділів в апарати з роботи з особовим складом [19], затвердження Кодексу честі працівника органів внутрішніх справ [20] та Етичного кодексу працівника органів внутрішніх справ України [21]. Водночас, незва-

жаючи на позитивні досягнення кадрової політики МВС України, виникали й значні проблеми.

Вважаємо, що значним кроком уперед стало реформування системи підготовки фахівців для органів внутрішніх справ України шляхом значного збільшення ліцензійного обсягу набору у ВНЗ МВС України зі спеціальності «Правоохоронна діяльність». На сьогодні керівництво МВС України підтримує нові підходи до підготовки та комплектування науково-педагогічних працівників навчальних закладів МВС України. Насамперед вкрай актуальним на сьогодні є питання щодо залучення до навчального процесу досвідчених науково-педагогічних працівників, які здатні виробити в майбутнього співробітника практичні навички та уміння, необхідні для вирішення правоохоронних завдань.

Отже, дослідження генези кадрової політики в органах внутрішніх справ, дає підстави стверджувати, що, незважаючи на значні здобутки, реформування системи МВС України потребує подальшого вдосконалення, приведення її до міжнародних стандартів.

Ключові слова: міліція, правоохоронні органи, кадрова служба, кадрові апарати міліції, інститут адміністративного будівництва.

У статті досліджено історичні аспекти становлення кадрового апарату міліції, основні вимоги до співробітників правоохоронних структур, функції та особливості розвитку кадрової служби.

В статье исследовано исторические аспекты образования кадрового аппарата милиции, главные требования к сотрудникам правоохранительных органов, функции и особенности развития кадровой службы.

In the article the main historical aspects of formation personnel staff of officers, the basic requirements for law enforcement structures, functions and characteristics of personnel services.



Література

1. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы / Ю. Е. Аврутин. – Санкт-Петербургский университет МВД России. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003.

2. Зыбин С. Ф. Избранные труды / С. Ф. Зыбин. – СПб. : Издательство «Юридический центр – Пресс», 2012.

3. О рабочей милиции: постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss7590.htm>.

4. Циркуляр Главмилиции «О нейтральности милиции» // Вестник НКВД РСФСР, 1918. – № 21. – С. 22–23.

5. Об организации советской рабоче-крестьянской милиции : инструкция НКВД РСФСР от 12 октября 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР, 1919. – № 75.

6. Матеріали сайту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.geraldika.org/07_2008_04.htm.

7. О советской милиции декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. / Собрание узаконений РСФСР, 1919. – № 83.

8. Матеріали сайту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prlib.ru/history/Pages/Item.aspxitemid=872>.

9. Матеріали сайту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jourclub.ru/12/1273/2>.

10. О табелях знаков различия для руководящего состава работников по кадрам // Бюллетень НКВД от 30 мая 1930. – № 24. – С. 486–489.

11. Об очередных задачах НКВС и его местных органов в деле подготовки и распределения кадров // Бюллетень НКВС. – 1930. – № 26а. – С. 8–12.

12. Сборник приказов и циркуляров Главного управления рабоче-крестьянской милиции СНК РСФСР. – М. : Бюллетень НКВС, 1931. – № 1. – С. 9–12.

13. Сборник законов Главного управления рабоче-крестьянской милиции

СНК РСФСР. – М. : СЗ СССР, 1932. – № 84. – С. 518.

14. О порядке приема, перемещения, назначения и увольнения работников, состоящих в номенклатуре НКВД СССР, и лиц начальствующего состава ГБ НКВД, состоящих в номенклатуре НКВД республик, начальников управлений НКВД краев и областей : Циркуляр отдела кадров НКВД СССР от 3 мая 1939 № 59.

15. Положение о советской милиции : Постановление Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. № 901 (Утратило силу с 1 июля 1973 года на основании постановления Совмина СССР от 8 июня 1973 года № 385).

16. О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции : Постановление Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. № 197 (Утратило силу с 1 июля 1973 года на основании постановления Совмина СССР от 8 июня 1973 года № 385).

17. Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью : Указ Президии Верховного Совета СССР от 19 июля 1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР, 1973. – № 24. – С. 309.

18. О введении в действие Руководства по работе с кадрами рядового и начальствующего состава органа внутренних дел : Приказ МВД СССР от 15 июня № 150.

19. Мельникович В. М. Історіографія питання становлення і розвитку інституту державної служби в органах внутрішніх справ України. Україна / В.М.Мельникович // Митна справа. – 2012. – № 6(84). – Кн. 1. – Ч. 2. – С. 346–353.

20. Про затвердження Положення про Головне управління кадрів МВС України : Наказ МВС України від 06.06.1992 р. № 334 // ДА МВС України, ф. 46, оп. 2, спр. 174, арк. 22.

21. Про реорганізацію кадрових апаратів органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 14.01.1996 р. № 20 // Архів УОІ ГУМВС України в Донецькій області, ф. 20, спр. 3, т. 1, арк. 17.