

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ У СФЕРІ ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.9

В. Г. ГРИЦЕНКО,
кандидат юридичних наук, доцент, заслужений
юрист України, професор кафедри правознавства
факультету історії та права Кіровоградського дер-
жавного педагогічного університету імені Володи-
мира Винниченка

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ТА ШТАТНОЇ РОБОТИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У статті проаналізовано такі напрями удосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів, як наближення адміністративних судів до людини із оптимізацією їх інституційної побудови, забезпечення взаємообумовленої їх координації, встановлення чіткої організаційної структури правоохоронних органів, правове забезпечення навчання працівників державних органів згідно з європейськими стандартами, запровадження в межах штатної роботи правоохоронних органів європейських інструментів інституційної розбудови.

Ключові слова: удосконалення, модернізація, правоохоронні органи, правоохоронна система, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Розвиток правоохоронної діяльності в Україні зумовлений динамічними і статичними процесами, які відбуваються як зовнішньо, поряд з іншими органами державної влади, так і всередині окремих правоохоронних органів. Цілісна і скоординована взаємодія правоохоронних органів не може існувати без належного рівня забезпечення управлінської та штатної роботи в таких органах, а, відповідно, повинна мати комплексне та досконале правове забезпечення з метою досягнення основної мети правоохоронної діяльності в цілому – охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави. Актуальність нашого дослідження зумовлена необхідністю внутрішнього та зовнішнього переформатування організації діяльності правоохоронних органів, ініціювання їх структурних змін та правової регламентації управлінської і штатної роботи. При цьому варто зазначити, що владний характер такої роботи обумовлює підвищений науковий інтерес до її вдосконалення в Україні з урахуванням і зарубіжного досвіду правового регулювання в цій частині.

Мета статті – загальне дослідження та аналіз напрямів вдосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів. Для досягнення цієї мети потрібно вирішити такі **завдання**: 1) проаналізувати чинне національне законодавство, що регламентує удосконалення правоохоронних органів у цій сфері; 2) дослідити наукові підходи в науці адміністративного права щодо вдосконалення управлін-

ської та штатної роботи правоохоронних органів; 3) відстежити основні правові проблеми вдосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів.

Об'єктом даного дослідження є система відносин, закріплена сукупністю правових норм, що регулюють шляхи вдосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів. **Предметом** дослідження є безпосередній аналіз правових проблем удосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень. Питання напрямів управлінського та кадрового забезпечення, роботи правоохоронних органів розглядалися і досліджувалися в наукових роботах багатьох правознавців, зокрема таких, як В. Б. Авер'янов, О. О. Акімов, Н. Ф. Артеменко, В. Д. Бакуменко, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. О. Бондарчук, Н. Т. Гончарук, Т. Є. Кагановська, С. В. Карпенко, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, О. О. Кравченко, М. Ф. Криштанович, Р. О. Куйбіда, Є. В. Курінний, Р. А. Науменко, Н. В. Павлюк, О. В. Петришин, Д. В. Приймаченко, А. П. Рачинський, Т. А. Соколова, О. І. Турчинов та інші.

Виклад основного матеріалу. Вважаємо за доцільне у нашій системі напрямів модернізації управлінської роботи правоохоронних органів передбачити напрям наближення адміністративних судів до людини із оптимізацією їх інституційної побудови.

У Концепції адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу визначається,

що діюча система державної служби, в тому числі і правоохоронних органів, має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення, зокрема шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС, перш за все це стосується: суміщення політичних та адміністративних повноважень у межах однієї посади; проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством (сюди входять і правоохоронні органи у зв'язку із специфікою їх діяльності); функції державних службовців щодо їх участі у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики; підвищення системи ефективності управління державною службою [1].

Важливість європейського вектора модернізації управлінської роботи правоохоронних органів є безспірною і повинна забезпечуватися обміном досвідом між представниками правоохоронних систем України та зарубіжних держав, а також втіленням європеїзованих принципів і вимог до організації державного управління у правоохоронній системі.

Ще одним напрямом модернізації управління роботою правоохоронних органів має стати забезпечення взаємообумовленої їх координації. В. Т. Мальяренко констатує, що координація правоохоронної діяльності – це одна з управлінських функцій, що об'єднує й систематизує зусилля правоохоронних органів для досягнення загальної соціально бажаної мети [2, с. 124]. І. Г. Корзун зазначає, що для забезпечення ефективності боротьби з корупційними злочинами спільними зусиллями всіх правоохоронних органів пропонується законодавчо закріпити за прокурорами в рамках координаційної діяльності комплекс організаційних повноважень щодо інших суб'єктів координації. Із цією метою обґрунтовується необхідність прийняття окремого закону про координаційну діяльність прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю та протидії корупції [3, с. 12].

Пропонуємо прийняти окремий Закон України «Про координацію правоохоронної діяльності», де визначити чітко всі зазначені нами питання.

На наш погляд, недоліком сучасного правового регулювання у досліджуваній сфері є те, що станом на сьогодні не можна констатувати, що інституційна складова правоохоронних органів є чіткою вертикаллю чи горизонталлю, або що вона взагалі має структурно-лінійну побудову. На відміну від органів виконавчої влади, де є чітка і конкретна структурна вертикаль всіх органів, правоохоронні органи займають самостійну нішу в межах даної гілки влади, однак не можна однозначно включати органи прокуратури до виконавчої гілки влади. Системотворюючим чинником правоохоронних органів стає їх

функціональне призначення, але поряд із цим є органи, які здійснюють правоохоронну діяльність, але як такими правоохоронними органами у їх первинній і традиційній сутності не є (наприклад, нотаріуси).

Таким чином, одним із основних напрямів модернізації має бути встановлення чіткої організаційної структури правоохоронних органів з метою забезпечення їх оптимальної управлінської роботи за функціональним принципом.

Щодо модернізації, то, на нашу думку, слід здійснити такі напрями модернізації управлінської роботи правоохоронних органів: 1) врегулювання організаційної побудови управління правоохоронними органами; 2) підвищення системи управління правоохоронними органами шляхом вибору європеїзованої моделі управління; 3) забезпечення об'єктивності та неупередженості при прийнятті управлінських рішень правоохоронними органами; 4) наближення адміністративних судів до людини; 5) забезпечення координації правоохоронних органів за допомогою надвідомчого органу, який буде створений при Президентові України; 6) розробка критеріїв і методів ефективності управлінської роботи правоохоронних органів та їх посадових і службових осіб; 7) забезпечення участі громадськості у формуванні системи правоохоронних органів, створення громадських формувань для допомоги у виконанні правоохоронної функції; 8) створення сервісної поліцейської моделі управління; 9) впровадження стадійного характеру управлінської роботи із обов'язковою контрольною стадією; 10) усунення дублювання повноважень між правоохоронними органами.

Таким чином, наведений перелік напрямів не є вичерпним і постійно підлягатиме редагуванню з огляду на постійно змінюваний комплекс правовідносин і зміщенням акцентів правоохоронної діяльності. Єдине – такі напрями в остаточному підсумку повинні бути спрямовані на вказану нами основну мету правоохоронної діяльності, а саме забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Особливим напрямом модернізації штатної роботи правоохоронних органів, на наш погляд, має бути правове забезпечення навчання працівників державних органів згідно з європейськими стандартами. Як вважає С. В. Карпенко, основними піднапрямами із цього питання на сучасному етапі мають стати: забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання європейських освітніх стандартів,

досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; удосконалення підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених правоохоронців; оптимізація мережі навчальних закладів та ін. [4, с. 234].

Напрямок підвищення рівня навчання майбутніх кандидатів на зайняття посад у правоохоронних органах повинно відбуватися із встановленням рівня їх відповідності і професійної орієнтації. Крім цього, навчання має відбуватися за окремо розробленою Кабінетом Міністрів України програмою підготовки фахівців для правоохоронних органів, яка наразі не прийнята.

Вважаємо, що другим таким напрямком має бути професійна підготовка працівників правоохоронних органів після навчання. І. Ч. Шушкевич вказує, що високий професіоналізм правоохоронних органів європейських країн досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти – поліцейський у Великобританії, Франції, Німеччині та інших країнах, наприклад, змушений протягом всієї служби навчатись, від цього залежить його просування по службі, присвоєння офіцерського чину, оплата праці, пільги тощо [5, с. 85]. О. М. Брисковська вказує, що підготовка правоохоронців у європейських країнах спрямована також на те, щоб застерегти їх від психології професійної обережності, сформувати в них переконання про те, що якою б розгалуженою і матеріально забезпеченою та наділеною необхідною правовою підтримкою не була б правоохоронна система, без співпраці з громадськістю, передусім населенням, вона не зможе в повній мірі розв'язувати покладені на них завдання [6, с. 313].

Із викладеного випливає, що підготовка штатних працівників правоохоронних органів є запорукою перспективного вдосконалення правоохоронної сфери в цілому, тому що правоохоронці є елементами великої системи і кожен з них є чинником впливу на стан правопорядку в державі. На наш погляд, важливе значення має орієнтованість майбутніх спеціалістів не лише на загальні завдання правоохоронної діяльності, а передусім на специфіку конкретної штатної роботи в конкретному правоохоронному органі. У цьому випадку максимально скорочується строк їх адаптації до професійної діяльності, вона набуває необхідної ефективності.

Процеси реформування правоохоронної системи ставлять нові вимоги до керівного персоналу правоохоронних органів і також до їх штатної роботи. Як вказує Н. Т. Гончарук, вимоги до персоналу правоохоронних органів виходять із специфіки його діяльності, обов'язків державних службовців, основних прин-

ципів державної служби, встановлених у ст. 3 Закону України «Про державну службу» [7, с. 206; 8]. На думку Н. Т. Гончарук, вимоги до працівників правоохоронних органів слід доповнити такими: громадянська зрілість, здатність забезпечити предметність, конкретність, професіоналізм у управлінні, глибокі спеціальні знання, вміння використовувати у своїй діяльності передові управлінські технології і досвід, прогресивні методи, прийоми, раціональні форми й організаційно-технічні засоби управління [7, с. 207].

Наступним напрямком модернізації має стати запровадження в межах штатної роботи правоохоронних органів європейських інструментів інституційної розбудови – Twinning, TAIEX, SIGMA, про деякі з них ми вже частково згадували.

Програма Twinning була запроваджена Європейською комісією і сприяє розбудові професійної мережі працівників у тому числі і правоохоронних органів влади країн – членів ЄС і тих, де вже виконувалася ця програма [9, с. 152–153]. На виконання програми Twinning в Україні було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження організації роботи із підготовки та реалізації проєктів Twinning в Україні» [10], відповідно до якої функції Адміністративного офісу програми виконує Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. Цією постановою визначаються основні вимоги до організації роботи з підготовки та реалізації державними органами проєктів Twinning.

Програма TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС (acquis communautaire) [9, с. 154]. Ця програма надає можливості: 1) надання експертів країнам-бенефіціарам як радників для розробки європейських стандартів у межах національного законодавства; 2) здійснення міжурядових та навчальних візитів і конференцій, що дає змогу вивчення досвіду країни – члена ЄС; 3) організація і проведення робочих зустрічей з метою роз'яснення євроінтеграційних процесів.

Програма SIGMA, про яку раніше ми вже зазначали, є програмою підтримки вдосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи. Вона є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) [11, с. 34]. SIGMA пропонує щодо здійснення модернізації штатної роботи правоохоронного персоналу державних ор-

ганів здійснення комплексу заходів: 1) реформування державних інституцій; 2) менеджмент у сфері розробки політики в конкретній сфері; 3) управління державними видатками на правоохоронну діяльність; 4) управління адміністративними службами; 4) адміністративний нагляд та інформаційні служби [12, с. 39].

Активне використання наданих можливостей дозволить Україні отримати консультативну допомогу провідних європейських експертів у вирішенні проблеми адаптації до стандартів ЄС штатної та управлінської роботи у сфері правоохоронної системи й адміністративної юстиції, зокрема контролю, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державної служби, координації політики і регулятивного управління. Запровадження наведених програм має сприяти якнайшвидшій модернізації штатної роботи правоохоронних органів до стандартів Європейського Союзу, її розвитку відповідно до цінностей демократичного суспільства, забезпечення виконання конституційних завдань, функцій на кожному етапі соціально-економічного розвитку.

Таким чином, можна констатувати про наявність таких напрямів модернізації штатної роботи правоохоронних органів: 1) правове забезпечення навчання працівників державних органів згідно з європейськими стандартами; 2) професійна підготовка працівників правоохоронних органів після навчання, в правоохоронних органах; 3) формування сучасної державної кадрової політики у правоохоронній системі; 4) правове забезпечення цілеспрямованого формування кадрового корпусу правоохоронних органів; 5) підвищення вимог до професійної етики працівників правоохоронних органів; 6) запровадження

в межах штатної роботи правоохоронних органів європейських інструментів інституційної розбудови – Twinning, TAIEХ, SIGMA.

Таким чином, на підставі викладеного вище можемо констатувати, що діяльність із вдосконалення правових та організаційних аспектів управлінської та штатної роботи в правоохоронних органах ґрунтується на персональній відповідальності кожного працівника за прийняте ним управлінське рішення. Усі напрями модернізації управлінської та штатної роботи правоохоронних органів залежать від практичного втілення принципів правоохоронної системи згідно з європейськими вимогами і стандартами в національному законодавстві. Якість здійснення правоохоронної функції, впровадження політики якості добору працівників правоохоронних органів на займані посади обумовлює чітку зміну акцентів у сфері державного управління, наближення його до конкретної людини.

Висновки. Підсумовуючи все викладене вище можемо констатувати, що успіх радикальних змін і політичних перетворень в Україні в правоохоронній сфері залежить від ефективної роботи органів виконавчої та судової влади усіх рівнів. При вдосконаленні кадрового забезпечення управління державною службою в правоохоронній сфері слід починати із становлення належного професіоналізму, стабільності, політичної неупередженості працівників правоохоронних органів, доступу їх до посад керівного складу із здобуттям належного досвіду, правове регулювання залучення іноземних та молодих спеціалістів до вдосконалення системи державного управління сферою правової охорони людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 31. – Ст. 578.
2. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський, В. Т. Маляренко та ін. ; відп. ред. В. Т. Маляренко. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
3. Корзун И. Г. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности. – М., 2011. – 21 с.
4. Карпенко С. В. Створення та реформування системи управління державною службою України на рубежі ХХ–ХХІ ст. : монографія / С. В. Карпенко. – К. : Інститут історії України НАН України, 2011. – 304 с.
5. Шушкевич И. Ч. Профессиональная подготовка полицейских в европейских странах / И. Ч. Шушкевич. – СПб., 1997. – 186 с.
6. Брисковська О. М. Кадрове забезпечення діяльності поліції зарубіжних країн – один із чинників успішного удосконалення правопорядку / О. М. Брисковська, Л. М. Овечкіна // Наук. вісн. НАВСУ. – 2003. – Вип. 2. – С. 312–319.
7. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Нац. акад. держ. управл. у сфері держ. служби України. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 592 с.

8. Про державну службу : Закон від 17.11.2011 № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – С. 1072. – Ст. 273.
9. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення : монографія / О.О. Кравченко ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.П. Матюхіної. – Сімферополь : Крим. письменник, 2010. – 212 с.
10. Про затвердження організації роботи із підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні : Постанова Каб. Міністрів України від 07.02.2007 № 154 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 10. – С. 20. – Ст. 361.
11. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
12. Сірий М. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів в контексті європейської інтеграції України // Євроатлантикінформ : Науково-аналіт. бюл. Нац. центру з питань євроатлантичної інтеграції України. – К., 2007. – № 2/3. – С. 38–40.

В. Г. ГРИЦЕНКО

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ШТАТНОЙ РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В статье проанализированы следующие направления совершенствования управленческой и штатной работы правоохранительных органов: приближение административных судов к человеку с оптимизацией их институционального построения, обеспечение взаимообусловленной их координации, установление четкой организационной структуры правоохранительных органов, правовое обеспечение обучения работников государственных органов в соответствии с европейскими стандартами, внедрение в пределах штатной работы правоохранительных органов европейских инструментов институционального развития.

Ключевые слова: усовершенствование, модернизация, правоохранительные органы, правоохранительная система, евроинтеграция.

V. G. GRITSENKO

WAYS OF IMPROVING MANAGERIAL AND STAFFING ORDER OF POLICE AGENCIES

Problem setting. Actuality of our study caused by the need for internal and external reformatting of law enforcement agencies, initiation of structural changes and legal regulation and management of the staff.

Analysis of resent researches and publications. The following scientists were engaged in research of the specified question: V. B. Averyanov, A. A. Akimov, N. M. Artemenko, V. D. Bakumenko, V. M. Bevzenko, J. P. Bytyak, N. O. Bondarchuk, N. T. Goncharuk, T. E. Kaganovska, S. V. Karpenko, T. A. Kolomoets, V. K. Kolpakov, O. A. Kravchenko, M. F. Kryshchanovych, R. O. Kuibida, E. V. Smoking, P. A. Naumenko, N. V. Pavlyuk, A. Petrishin, D. V. Pryimachenko, A. P. Rachinsky, T. A. Sokolov, A. I. Turchinov and others.

Article's main body. In the article investigated the following areas of improving management and staff policing as an approximation to the administrative courts of person with optimizing their institutional building, ensuring their inter-coordination, establishment a clear organizational structure of law enforcement, legal support for training public employees in line with European standards, introduction within regular policing European institution building instruments.

Conclusions and prospects for the development. Success of radical change and political reforms in Ukraine in law enforcement depends on the efficient operation of the executive and the judiciary at all levels. In improving the staffing of public service management in area of law enforcement should be started with the formation of proper professionalism, stability, political impartiality of law enforcement, access to positions of senior staff on winning experience, the regulation of foreign and young professionals to improving public administration legal sphere of man and citizen.

Key words: improvement, modernization, police agencies, law enforcement system, European integration.