

РОЛЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ, ЩО СУПРОВОДЖУЄТЬСЯ КОРУПЦІЙНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ

THE ROLE OF PERSONNEL PROVIDERS OF LAW-ENFORCEMENT BODIES IN THE SYSTEM OF CONTROLLED ORGANIZED CRIME, COMPLIED WITH CORRUPTION RELATIONS

Мищенко Т.М.,

к.ю.н., завідувач сектору кадрового забезпечення

Сумський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ України

У статті розглянуто роль та значення кадрової політики в системі правоохоронних органів як впливового фактору на стан прояву корупційних зв'язків, що встановлюються організованою злочинністю для досягнення злочинних цілей. Обґрунтовано взаємозв'язок організованої злочинності, що супроводжується корупційними зв'язками з органами влади та управління. Запропоновано вдосконалення системи кадрового забезпечення правоохоронних органів держави як важливої складової частини боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками.

Ключові слова: організована злочинність, що супроводжується корупційними зв'язками, корумповані зв'язки, кадрова політика, Стратегія державної кадрової політики.

В статье рассмотрены роль и значение кадровой политики в системе правоохранительных органов как влиятельного фактора на состояние проявления коррупционных связей, устанавливаемых организованной преступностью для достижения преступных целей. Обоснована взаимосвязь организованной преступности, которая сопровождается коррупционными связями с органами власти и управления. Предложено совершенствование системы кадрового обеспечения правоохранительных органов государства, как важной составляющей борьбы с организованной преступностью, которая сопровождается коррупционными связями.

Ключевые слова: организованная преступность, которая сопровождается коррупционными связями, коррумпированные связи, кадровая политика, Стратегия государственной кадровой политики.

The article considers the role and significance of personnel policy in the system of law enforcement bodies as an influential factor on the state of manifestation of corruption ties established by organized crime for the achievement of criminal purposes. The interrelation of organized crime, which is accompanied by corruptive ties with the authorities and management, is substantiated. It is proposed to improve the system of staffing of law enforcement bodies of the state as an important component of the fight against organized crime, which is accompanied by corruptive ties.

At the scientific level, it has been proved that organized crime carries out a constant search for interconnection with state authorities and authorities to achieve their criminal ends. This relationship is manifested precisely because of corruption links. That is, in this case we are talking about the human factor. That is why the role of staffing of law enforcement bodies is simply invaluable. As it is precisely because of the proper level of high-quality staffing, the potential threat of penetration of corruption links with public authorities depends.

Despite the automation of many management processes, human potential remains an indispensable resource. That is why, measures aimed at counteracting organized crime, accompanied by corruptive ties, should take into account the human component and contain mechanisms for preventing the penetration of organized maliciousness into state structures, at the expense of the human factor and corruption ties.

Key words: organized crime, accompanied by corruptive ties, corrupt relations, personnel policy, strategy of state personnel policy.

У зв'язку із зростанням рівня проникнення корупційних зв'язків організованої злочинності до органів влади та управління особливою увагою потребує механізм протидії цим негативним явищам. На думку автора, ключовим у цьому напрямку є система вдосконалення кадрового забезпечення правоохоронних органів. Оскільки під загрозу корупційним зв'язкам підпадають саме особи, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, то необхідно враховувати людський фактор, роботу з кадрами. Відбір кадрів має бути настільки високоякісним, щоб унеможливити проникнення організованої злочинності, за допомогою корупційних зв'язків до органів державної влади та управління. На сьогодні кадровому забезпеченню як в науці, так і на практиці приділено багато уваги, але наукового обґрунтування потребує саме вплив та роль кадрового забезпечення на ефективність боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками.

Відповідно до звіту наданого Генеральною прокуратурою України Про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-грудень 2017 року було виявлено 210 організованих груп та злочинних організацій, з них 25 з корумпованими зв'язками, та 6 з них в органах влади та управління [7]. Більше того, станом на січень-лютий 2018 року виявлено 77 організованих груп та злочинних організацій, з них 4 з корумпованими зв'язками, та 3 з них в органах влади та управління

[8]. Тобто відсоток встановлення корумпованих зв'язків в органах влади та управління дуже високий, а тому потребує більш детального його аналізу, для з'ясування проблемних аспектів, що дозволяють корумпованим зв'язкам проникати до органів державної влади та управління і при цьому забезпечувати діяльність організованої злочинності в нашій державі. Основою діяльності будь-якого органу державної влади є кадри, тому при розробці механізму протидії проникнення корумпованих зв'язків організованої злочинності до органів публічної влади та управління необхідно враховувати саме цю складову частину. Як справедливо зазначає І.В. Коруля, вирішальним фактором, який обумовлює ефективне функціонування системи управління, є кадри. Процес удосконалення управління будь-якою системою немислимий без якісного кадрового забезпечення. Саме кадри, а не машини й механізми, не статuti та інструкції, є основою будь-якої організації. Більшість недоробок і прорахунків у діяльності правоохоронних органів є наслідком саме незадовільної роботи з кадрами [9, с. 231].

Якщо звернутися до теоретичних основ зазначеної проблематики, то варто звернути увагу на те, що соціологічні опитування і наукові дослідження показують, що основою тактики дій організованої злочинності у сфері проникнення в органи державної влади є корупція, яка включає в себе широкий спектр дій – від отримання неправомірної вигоди за приховування злочинів до отримання

відсотків за посередництво при лобіюванні різного роду проектів, планів представників організованої злочинності. Результати досліджень говорять про те, що в найближчі роки можна прогнозувати розвиток корупції в ще більш витончених формах і зростання її негативного впливу на прийняття ключових рішень в економічній, соціальній, політичній, правоохоронній та інших сферах життя нашої держави. Подібні оцінки організованої злочинності з корупційними зв'язками вимагають від державних органів мобілізації всіх зусиль у справі протидії суспільно-небезпечній злочинній протиправній загрози, посилення заходів боротьби та протидії їй.

У теорії адміністративного та кримінального права неодноразово підіймалася тема взаємозв'язку організованої злочинності з корупційними зв'язками та її взаємодії з державно-владними структурами. Так, наприклад, Л. Багрій-Шахматов визначає такі цілі проникнення представників організованих злочинних груп до органів державної влади та місцевого самоврядування:

1) ухилення керівників і членів організованих злочинних угруповань від кримінальної відповідальності, зокрема за допомогою депутатської недоторканості;

2) нейтралізація слідчих дій, оперативно-розшукових та інших заходів, які здійснюються правоохоронними органами стосовно організованих злочинних груп чи їхніх членів;

3) забезпечення «атмосфери» для подальшої злочинної діяльності; забезпечення можливостей для нарощування капіталу, отримання інших незаконних переваг тощо [2].

Такої думки дотримується і О. Жовнір, визначаючи такі основні сфери злочинної діяльності, аналіз яких дозволяє говорити про взаємозв'язок механізму злочинної діяльності, корупційних зв'язків та органів державної влади, а саме:

1) масові розкрадання коштів, продукції, сировини, обладнання та іншого майна державних підприємств;

2) здійснення різноманітних махінацій у кредитно-фінансовій і банківській системах;

3) придбання за заниженими цінами об'єктів державної та комунальної власності, що приватизуються; використання комерційних структур із метою отримання пільгових кредитів, безмитного вивозу за кордон стратегічної сировини за демпінговими цінами, «перекачування» на рахунки іноземних держав валютних коштів тощо;

4) контрабандний вивіз за межі України гостродефіцитних товарів, сировини, обладнання; підкуп державних службовців різних рангів із метою позитивного вирішення питань, пов'язаних із протиправною діяльністю [6]. Тобто високий рівень організованої злочинності з корупційними зв'язками проявляється саме в тих сферах суспільного виробництва, де можливе залучення владних важелів управління та доступу до інформації, ресурсів та влади. Це збігається з позицією О. Шевченка, який визначає, що «корупційна злочинність являє собою сукупність умисних злочинів, що вчиняються особами шляхом використання наданих їм владних або службових повноважень, із корисливих мотивів та з метою незаконного отримання неправомірної вигоди матеріального або нематеріального характеру для себе чи третіх осіб або є шляхом надання пропозицій таких вигод особам із метою незаконного використання наданих їм владних або службових повноважень» [13].

У системі організованої злочинності, що супроводжується корупційними зв'язками, важливу роль дослідженню необхідно віднести саме корупційним зв'язкам як елементу цього складного феномену. Під корумпованими зв'язками, Л. Аркуша пропонує розуміти взаємовигідні відносини між окремими особами або організованими злочинними формуваннями і особами, що володіють владними, управлінськими і розпорядницькими повноваженнями в державній, підприємницькій і суспільній

сферах, які спрямовані на використання службового статусу чи суспільного впливу останніх шляхом здійснення протиправних дій і засновані для одержання різного роду благ, послуг, пільг і інших переваг. Можна зробити висновок, що поки існує корупція, збережеться і організована злочинність, також як і наявність організованої злочинності обумовлює наявність і формування корумпованих зв'язків, через те, що існує взаємозалежність виникнення та існування даних явищ [1, с. 46]. Тому на основі наведеного можна стверджувати, що в основі протидії проникненню організованої злочинності з корупційними зв'язками до органів державної влади необхідно посилити роль кадрової політики, роботи з кадрами, для того щоб максимально унеможливити взаємодію організованої злочинності з владними структурами. Практика державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю дозволяє визначити механізм протидії організованій злочинності, який має включати: 1) якісну нормативно-правову базу у сфері боротьби з організованою злочинністю; 2) створення концепції стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю; 3) мету, задачі, методи і засоби, методика, інструментарій здійснення протидії; 4) визначення державних органів, функціями яких є: по-перше, боротьба; по-друге, координація у сфері боротьби з організованою злочинністю [10, с. 2].

Так, зокрема, О.М. Бандурка дає таке визначення кадрової політики: це цілеспрямована діяльність державних органів, організацій і посадових осіб щодо підбору, навчання, розподілу, переміщення та звільнення кадрів [3, с. 134]. Реалізація кадрової політики забезпечується шляхом видання та застосування вищими органами державної влади та управління, Міністерством внутрішніх справ правових актів, що визначають правовий статус працівників органів Національної поліції і регулюють роботу з ними. Кадрова політика в органах Національної поліції базується перш за все на Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 01.02.2012 р. [12], основною метою якої є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

З урахуванням того, що систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, становлять: а) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи; б) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій. До першої групи належить Координаційний комітет із боротьби з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України та спеціальні підрозділи із боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. До другої групи належать: органи Національної поліції і Служби безпеки України; органи прокуратури України; органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України та органи державного фінансового контролю; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України. Запропоновано розширити зазначений перелік органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю та включити до нього ще й наступні: Раду Національної безпеки і оборони, Комітети Верховної Ради – з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та з питань запобігання і протидії корупції, органи юстиції (особливо, що стосується державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності в напрямку запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом), об'єднання громадян та засоби масової інформації, а також, що стосу-

ється напряму міжнародного співробітництва, то необхідно включити Робочий апарат Національного центрального бюро «Інтерпол» в Україні. Така систем органів із боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками, дозволяє зазначити, що є певні загальні риси кадрової політики в правоохоронних органах та загалом кадрової політики в рамках державної служби. Проте існують і характерні відмінності в системі роботи з кадрами в різних структурах держави.

В.Г. Гриценко звертає увагу на такий напрям розвитку кадрового забезпечення державної служби в правоохоронних органах, як його адаптація до європейських вимог. 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 в розробленні та забезпеченні реалізації державної політики; підвищення системи ефективності управління державною службою [5, с. 88]. Такий крок є дуже важливим у напрямку укріплення протидії організованій злочинності, що супроводжується корупційними зв'язками.

Розглядаючи в загальному вигляді кадрову політику в правоохоронних органах, доцільно звернути увагу на думку К.Ю. Мельника, що службовець правоохоронного органу повинен відповідати законним вимогам щодо його правосуб'єктності, а особисті якості та здібності конкретного службовця значною мірою впливають на процес здійснення ним своїх посадових повноважень. Так, на думку науковця, службовці правоохоронних органів повинні володіти підвищеною працездатністю, гарною загальною та вибірковою пам'яттю, увагою, розвиненим мисленням та уявою, високим рівнем емоційної стійкості, що проявляється в умінні працювати в екстремальних ситуаціях, здатністю в умовах перевантажень самостійно і швидко приймати доцільні й ефективні рішення та здійснювати їх тощо. Крім того, особа, яка працює в правоохоронному органі, повинна бути моральною та своїми діями підтримувати авторитет державного органу на належному рівні [11, с. 150]. Тобто, виходячи із вищенаведеного, зауважимо, що психологічна та моральна готовність правоохоронців до здійснення своїх функцій у сфері боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками, повинні бути готові, що на них буде здійснюватися тиск із боку організованої злочинності.

Як доцільно зазначає Венедіктов В.С., сучасні технології підготовки конкурентоспроможного спеціаліста вимагають моделювання особи курсанта (слухача) як майбутнього професіонала. Це допоможе не лише визначити інваріантні, ідеалізовані параметри особи та професійної діяльності спеціаліста, а й простежити процес його особистісного формування. Вважаю, що основним критерієм

моделювання діяльності конкурентоспроможного спеціаліста є професійна готовність до своєї діяльності, яка виступає інтегративним показником особи та об'єднує в собі мотиваційно-ціннісне ставлення до професії та володіння елементами діяльності на раціональному рівні. Одним з ефективних шляхів вирішення цієї проблеми може стати створення особистісно-орієнтованих технологій навчання, в центрі уваги яких має бути унікальна цілісна особистість, котра прагне до максимальної реалізації своїх можливостей, відкрита для сприйняття нового досвіду, здатна на свідомий і відповідальний вибір у різноманітних професійних ситуаціях [4, с. 90]. Підготовка високопрофесійного корпусу майбутніх працівників правоохоронних органів – важливий етап у системі кадрового забезпечення зазначеної системи органів.

Вищезгаданою Стратегією державної кадрової політики передбачено наступні напрямки її реалізації: 1) підготовка кадрів; 2) підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів; 3) державне регулювання професійної діяльності; 4) соціальний захист працівників; 5) забезпечення зайнятості населення; 6) модернізація кадрових служб. Кожен із напрямів поділений на ряд заходів, які потребують впровадження у тому чи іншому напрямку. У загальному вигляді такі напрями дуже важливі, особливо необхідно звернути увагу на соціальний захист працівників, оскільки належний стан соціального забезпечення, гарантування безпеки працівників правоохоронних органів забезпечить їх потенційний захист від тиску з боку організованої злочинності, в тому числі й від корупційних зв'язків.

За напрямом модернізації кадрових служб передбачається проведення таких заходів: реорганізація кадрових служб у служби персоналу; покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту; розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом; запровадження технологій електронного урядування; вдосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом.

З урахуванням факторів і причин, через які організована злочинність потребує корупційних зв'язків з органами державної влади та управління, можна сказати, що аспект кадрового забезпечення та людський фактор відіграє ключову роль у зазначеному механізмі. Тому саме кадровому забезпеченню органів, що спеціально створені та уповноважені здійснювати боротьбу з організованою злочинністю, необхідно приділити увагу як на законодавчому, так і на науково-теоретичному рівні. Перспективами подальшого дослідження є проблема кадрового забезпечення окремих правоохоронних органів із метою посилення боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками. На сьогодні варто зазначити, що попри автоматизацію багатьох процесів управління, людський потенціал залишається незамінним ресурсом. При розробці відомчої кадрової політики правоохоронні органи повинні спиратися на заходи, що враховують людську складову частину та спрямовані на запобігання проникнення організованої злочинності до владних структур через корупційні зв'язки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аркуша Л.І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: дис. на здоб. наук. ступ. к. ю. н., зі спец. 12.00.09. Одеса. 2001. С. 218.
2. Багрий-Шахматов Л.В. Організована злочинність і корупція. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 1999. № 2. С. 3.
3. Бандурка О.М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 480 с.
4. Венедіктов В.С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспективи розвитку. Право і безпека. № 1. 2017. С. 80–93.
5. Гриценко Г.В. Шляхи вдосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів. Право та інновації. № 1. 2015. С. 87.
6. Жовнір О. Проблеми правового забезпечення суспільства у протистоянні організованій злочинності та корупції. Віче. № 4. Лютий, 2010.

7. Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-грудень 2017 року / Генеральна прокуратура України. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113287&libid=100820&c=edit&_c=fo.
8. Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-лютий 2018 року / Генеральна прокуратура України. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113287&libid=100820&c=edit&_c=fo#.
9. Коруля І.В. Напрями вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. Порівняльно-аналітичне право. № 2. 2014. С. 230.
10. Криштанович М.Ф. Державне управління діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з організованою злочинністю як важлива умова забезпечення національної безпеки України. Теорія та практика державного управління. Вип. 3(42). 2013. С. 1–7.
11. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ. 2009. 360 с.
12. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/45/2012>.
13. Шевченко О.В. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 // Національна академія внутрішніх справ. К.: Б. в., 2012. 19 с.

УДК 342.9:351.74

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF ENSURING PUBLIC SAFETY

Панова О.О.,
к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз та етимологічну природу визначення адміністративно-правових відносин. Окреслено загальні риси правовідносин, що виникають у державно-правовому механізмі реалізації адміністративного законодавства, на основі яких надано понятійний апарат адміністративно-правовим відносинам, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки.

Ключові слова: забезпечення, публічна безпека, адміністративно-правові відносини, адміністрування, суб'єкти публічної безпеки.

В статье осуществлен теоретико-правовой анализ и этимологическая природа определения административно-правовых отношений. Очерчены общие черты правоотношений, которые возникают в государственно-правовом механизме реализации административного законодательства. На их основе предоставлен понятийный аппарат административно-правовых отношений, которые возникают в сфере обеспечения публичной безопасности.

Ключевые слова: обеспечение, публичная безопасность, административно-правовые отношения, администрирование, субъекты публичной безопасности.

The author of the article has studied theoretical and legal definition of administrative and legal relations. The general features of legal relations arising in the state and legal mechanism of the realization of the legislation have been determined. It has been emphasized that within there is a need to consider administrative and legal relations in the framework of the analysis of ensuring public safety, singling out their specific features from the whole array of legal relations. It has been noted that unfortunately, the legal definition of this category is still not consolidated at the legislative level, however, there is a number of general theoretical definitions of scholars in the field of administrative law, who exhaustively define the features inherent in administrative and legal relations.

It has been concluded that administrative and legal relations in the field of ensuring public safety are social legal relations regulated by the norms of administrative legislation, the content of which includes the formal legal capacity and passive dispositive capacity of the subjects of these legal relations that form a mechanism for creating organizational and legal conditions for the proper functioning of the public safety system in the state

The author has noted the correspondent nature of the content of any administrative and legal relations, where relations arising in terms of ensuring public safety are not exceptions. Thus, the subject structure will consist of individuals with the rights and respective responsibilities in the specified area, but it should be noted that the content of these rights should be within the limits defined by the legislation, primarily by the norms of the Constitution of Ukraine, international treaties ratified by the state, and other subordinate normative and legal acts.

The conducted analysis made it possible to assert that a large number of different legal relations may arise in the field of ensuring public safety, where the leading place among them is occupied by administrative and legal relations. Thus, administrative and legal relations are an obligatory part of the structure of ensuring public safety in Ukraine in order to maintain law and order and to strengthen the national security of the state, but other types of legal relations may also arise in the specified sphere (for example: international ones, etc.), however, their formation may have short-term, non-binding nature.

Key words: provision, public safety, administrative and legal relations, managing, subjects of public safety.

Постановка проблеми. Побудова правової, демократичної, незалежної держави не можлива без створення сприятливих умов для розвитку особистості та засад добросусідства в атмосфері злагоди та добробуту. Проте погіршення соціальних, економічних, політичних та інших умов життя призвели до правового нігілізму, нетерпимості до влади, породили погіршення криміногенної обстановки, тим самим підриваючи засади національної безпеки в Україні.

Національна безпека держави на пряму пов'язана із забезпеченням публічної безпеки як її елементу, тому зв'язки, що виникають між суб'єктами забезпечення публічної безпеки під час реалізації своїх функцій, відіграють значну роль для побудови державності. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки дозволить максимально ефективно здійснювати управлінську та організаційно-розпорядчу діяльність у зазначеній сфері, тим самим спряючи укріпленню національної безпеки та правопорядку.