

УДК 351.746.2 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ КАДРОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Яковлев Р.М., аспірант
Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті проаналізовано адміністративно-правові аспекти забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування, визначено проблеми у цій сфері та вказано на наслідки їх впливу на функціонування цих органів і виконання слідчими покладених на них обов'язків. Зроблено висновок про перспективи удосконалення національного адміністративно-правового законодавства, яке регулює діяльність органів досудового розслідування, адміністративно-правових засад стимулювання слідчих, оптимальної системи їх професійної підготовки.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, забезпечення якості кадрового складу, органи досудового розслідування, реформування правоохоронних органів, службова підготовка, підвищення кваліфікації, соціальний та правовий захист.

В статье проанализированы административно-правовые аспекты обеспечения качества кадрового состава органов досудебного расследования, определены проблемы в этой сфере и указано на последствия их влияния на функционирование этих органов и выполнение следователями возложенных на них обязанностей. Сделан вывод о перспективах совершенствования национального административно-правового законодательства, регулирующего деятельность органов досудебного расследования, административно-правовых основ стимулирования следователей, оптимальной системы их профессиональной подготовки.

Ключевые слова: административно-правовые аспекты, качество кадрового состава, органы досудебного расследования, реформирование правоохранительных органов, служебная подготовка, повышение квалификации, социальная и правовая защита.

Yakovlev P.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE QUALITY OF THE STAFF OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATION BODIES

The paper analyzes the legal and administrative aspects of the quality of the staff of the pre-trial investigation bodies, identified problems in this field and indicated on the consequences of their impact on the functioning of these bodies and investigators perform their duties. The conclusion about the prospects of improvement of national administrative and legal legislation governing pre-trial investigation authorities, the administrative and legal framework to stimulate the investigators, their optimal training system.

Key words: legal and administrative aspects, quality of staffing, pre-trial investigation authorities, reform of law enforcement agencies, service training, professional development, social and legal protection.

Постановка проблеми. Ефективна діяльність органів досудового розслідування значною мірою залежить від якості їх кадрового складу. Жодне реформування не може бути успішним, якщо не спирається на досвідчених мотивованих працівників правоохоронних органів, які мають необхідні для виконання своїх посадових обов'язків знання, вміння та навички, а також відповідні професійно важливі риси особистості. Крім того, важливим є існування у керівного складу вказаних органів необхідних управлінських якостей, завдяки яким вони можуть здійснювати необхідні для продуктивної роботи підлеглих впливи, формувати належний соціально-психологічний клімат у колективах. На жаль, на сьогоdnішньому етапі реформування правоохоронної системи спостерігається велика кількість проблем, які перешкоджають підвищенню якості кадрового складу органів досудового розслідування, які ще не знайшли достатнього висвітлення у наукових джерелах, що й обумовлює актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративно-правового забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування привертала увагу багатьох науковців і практиків, зокрема, О.М. Бандурки, В.С. Венедиктова, А.В. Головача, К.С. Ізбаш, В.В. Посметного, М.Ф. Сокирана, І.М. Шопіної та інших. Незважаючи на те, що їх напрацювання у цій сфері стосувалися органів досудового розслідування органів внутрішніх справ, питання, поставлені в них, залишаються актуальними дотепер. Водночас реформуван-

ня правоохоронних органів в Україні і пов'язані з цим процеси викликали нові проблеми, які потребують вирішення в достатньо короткий термін, оскільки від стану професійності працівників органів досудового розслідування безпосередньо залежить якість і рівень розкриття та розслідування правопорушень в нашій країні. Вказане й обумовлює актуальність статті.

Метою статті є визначення адміністративно-правових аспектів забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування та перспектив подальших наукових досліджень щодо вирішення проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж переходити до аналізу адміністративно-правових аспектів забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування, необхідно звернути увагу на деякі статистичні показники результатів професійної діяльності слідчих України. Так, за даними звітів про роботу органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України, питома вага розкритих злочинів щодо розпочатих проваджень за дев'ять місяців складає: у 2011 р. – 55,2%; у 2012 р. – 54,9%; у 2013 р. – 67,9%; у 2014 р. – 57,3%; у 2015 р. – 47,9%. В той же час ці дані за січень 2016 р. склали лише 12,3% [1; 2]. Отже, як можна побачити, особливо за показниками січня цього року, наявні ознаки проблем, викликаних як об'єктивними процесами, що відбуваються в ході реформування правоохоронної системи, так і невирішеними протягом останніх років завданнями у цій сфері. До причин першого по-



рядку можна віднести масовий відтік досвідчених кадрів, які досягли умов виходу на пенсію за законодавством, чинним до 2015 р., а також низький рівень професійної мотивації співробітників слідчих органів, що підлягають реформуванню. Так, система атестації для продовження служби в Національній поліції побудована таким чином, що першим і фактично визначальним фактором стає електронне тестування з логіки та буквального знання законодавчих актів. Таке становище не є стимулом для тих практичних слідчих, які працюють на своїх посадах понад 10–15 років. Анонімним опитуванням слідчих, які перебувають в стані «очікування» атестування, встановлено, що значну частину свого робочого часу вони витрачають на вивчення тестових завдань з логіки та «зубріння» напам'ять законодавчих актів.

На початку 2013 р. науковці визначали, що середній стаж на посаді слідчого в органах внутрішніх справ вже не перевищував 3–5 років. М.Ф. Сокиран звертав увагу на той факт, що через постійний значний «відтік» співробітників не встигає сформуватися «кістяк» слідчих з достатнім досвідом розслідування кримінальних правопорушень [3, с. 51]. В ході реформування органів досудового розслідування показник середнього стажу ще більше понизився. На нашу думку, така ситуація перешкоджає нормальному функціонуванню правоохоронної системи в цілому. Проте якщо процес зниження віку кадрового складу органів досудового розслідування тривав протягом багатьох років і сам по собі не створював істотну проблему, то в сукупності із втратою впевненості колишніх працівників міліції у своєму майбутньому в Національній поліції України це стає потужним дезорганізуючим фактором. Незважаючи на об'єктивну закономірність цих явищ під час реформування правоохоронної системи та їх тимчасовий характер, сьгодні вони негативно впливають на ефективність функціонування органів досудового розслідування, а їх наслідки можуть відчуватися протягом тривалого часу. Вказане має бути враховано під час здійснення адміністративно-правових заходів з реформування органів досудового розслідування України.

На якість кадрового складу органів досудового розслідування значною мірою впливає ефективність системи професійної підготовки їх персоналу. У теоретичних джерелах неодноразово звертали увагу на необхідність безперервної ступеневої та рівневої професійної підготовки працівників правоохоронних органів, якій повинна бути притаманна здатність до саморозвитку, така, що синтезує прогресивний вітчизняний і зарубіжний досвід та новітні наукові досягнення [4, с. 139; 5, с. 24]. Якщо ж вищі навчальні заклади, які готують правоохоронців, постійно вдосконалюють зміст навчальних програм та методики викладання, то на рівні службової і функціональної підготовки слідчих система навчання майже не змінилася з радянських часів. Науковці та практики неодноразово наголошували на необхідності спеціалізованого підходу до службової підготовки працівників органів досудового розслідування. На думку багатьох із них, під час функціональної підготовки слідчих основна увага повинна приділятися вивченню нормативних актів, які регулюють їх повноваження під час проведення досудового розслідування та взаємодію під час проведення слідчих дій; розгляду проблемних та дискусійних питань

відносно кваліфікації окремих правопорушень; складанню процесуальних документів проведення окремих процесуальних дій тощо. На заняття з функціональної підготовки обов'язково повинні запрошуватись працівники прокуратури та судді, які проводили б роз'яснення із спірних питань досудового розслідування [6, с. 10]. Це пов'язано з практичними потребами, що виникають із завдань, які повинен виконувати слідчий, таких як розкриття злочинів та проведення з них досудового розслідування. Щоб їх виконати, слідчий повинен знати предмет і систему кримінального права; провадження за пропозиціями, скаргами, заявами громадян; вміти встановити необхідний психологічний контакт з людьми та проводити індивідуальні і колективні бесіди з громадянами тощо [7, с. 253]. В ході реформування органів досудового розслідування це питання також потребує вирішення.

Також у процесах підвищення якості кадрового складу органів досудового розслідування важливу роль відіграє підготовка керівного складу, особливо керівників середньої ланки. Як підкреслює А.В. Головач, багатьох соціальних проблем у трудових колективах вдалося б уникнути, не допустити зривів, якщо б кадри управління володіли сучасним теоретичним знанням, вміли об'єктивно оцінювати стан справ і володіли технологіями перекладу колективів підприємств, організацій в потрібний стан [8, с. 244]. Діяльність органів досудового розслідування підпорядковується тим же загальним принципам та законам управління організацією, що й інших соціальних структур, правила менеджменту розповсюджуються і на сферу керівництва слідчими підрозділами. Проте відсутність у керівників таких підрозділів професійних навичок управління може стати серйозною перешкодою для їх ефективного функціонування. Для керівників середньої ланки в системі органів досудового розслідування України відсутня обов'язкова система підвищення кваліфікації. В той же час саме вони є буфером між керівниками вищої і низової ланок, оскільки готують інформацію для рішень, прийнятих керівниками вищої ланки, і передають ці рішення, звичайно, після їхньої трансформації у технологічно зручній формі у вигляді специфікацій і конкретних завдань безпосереднім виконавцям [9, с. 213]. Крім того, в Україні при призначенні на посаду керівника середньої ланки органу досудового розслідування не проводиться фахової оцінки психологічного профілю претендента на наявність у нього якостей, необхідних для здійснення ефективного керівництва. Як наслідок, невміння правильно організувати роботу слідчого підрозділу, мотивувати слідчих тощо. В загальному підсумку це негативно позначається на належному виконанні підлеглими покладених на них обов'язків та функціонуванні слідчого підрозділу в цілому.

Важливим аспектом у забезпеченні якості кадрового складу органів досудового розслідування є створення умов для формування молодого фахівця як професіонала. Як визначає І.М. Шопіна, вирішальну роль в цьому процесі відіграє наставник, який повинен сприяти формуванню адекватних уявлень молодого слідчого щодо еталону професійної діяльності та коригувати цей еталон у разі необхідності. Так, автором, зокрема з метою підвищення ефективності наставництва, запропоновано ввести у слідчих підрозділах посади «слідчий-наставник», які ма-

ють заміщуватись пенсіонерами органів досудового слідства, які не менш ніж 15 років працювали на посадах слідчих та мають необхідні педагогічні здібності. Інші ж слідчі підрозділу мають бути вивільнені від здійснення функцій наставництва [10, с. 152]. Проте за дванадцять років, що минули з часу дослідження правових та організаційних засад підвищення ефективності професійної діяльності слідчих, під впливом процесів, які відбуваються в країні, стан в органах досудового розслідування змінився докорінним чином, і реалізація такої пропозиції на тривалий час стає недосяжною. Як зазначалось вище, зараз середній стаж на посаді слідчого в правоохоронних органах України не перевищує 3–5 років. Фактична ліквідація інституту наставництва, формалізація цієї форми навчання молодого слідчого стало звичайним явищем останніх років.

Одна з причин такого стану полягає у відсутності нормативно-правового закріплення положень, які безпосередньо регулюють відносини у сфері стажування слідчих. Так, наприклад, чинним Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 року № 686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» встановлено, що до функції Головного слідчого управління МВС України та завдань слідчого управління (відділу) ГУМВС (УМВС) належить вжиття заходів щодо стажування молодих спеціалістів й контроль за стажуванням слідчих, насамперед молодих спеціалістів [11]. З урахуванням подальшого оновлення кадрового складу органів досудового розслідування, пов'язаного з реформуванням правоохоронної системи, питання, які стосуються форм стажування молодих фахівців, однією з яких є наставництво, потребують принципового вирішення. Одним із шляхів може бути ліквідація цього інституту в цілому та заміна альтернативними формами особистого навчання під час практичної роботи молодого слідчого. Іншим шляхом може стати суттєва зміна форми проходження стажування. Однак незалежно від обраного методу діяльності, пов'язана з індивідуальним навчанням професійним навичками молодого слідчого в процесі виконання ним своїх безпосередніх службових обов'язків, потребує адміністративно-правового забезпечення та регулювання відносин, що складаються у цій сфері.

Ще одна з проблем, пов'язана з адміністративно-правовим забезпеченням якості кадрового складу органів досудового розслідування, полягає у недосконалості системи стимулювання працівників та низькому рівні їх соціального захисту й забезпечення. К.С. Ізбаш звертає увагу на те, що одним із важливих елементів системи роботи з персоналом в органах досудового розслідування є правовий захист та соціальне і психологічне забезпечення. При цьому вона зазначає: «Елементи системи роботи з персоналом органів досудового слідства МВС є взаємозв'язаними та взаємообумовленими. Помилки та упущення в процесі реалізації одного або декількох елементів системи роботи з персоналом обов'язково негативно відобразяться на інших її елементах, викличуть певні труднощі та додаткові витрати сил, засобів та часу під час їх усунення» [12, с. 187]. На цей час фактично єдиним стимулом у роботі слідчого є отримання чергового спеціального звання, житлове забезпечення та інші пільги носять

формальний характер. Положення Закону України «Про Національну поліцію» значно звузили соціальні пільги та гарантії з боку держави у порівнянні із Законом України «Про міліцію» [13].

Перелічений комплекс проблем, що має місце у сфері забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування, призводить до зниження результативності роботи. Це стосується не тільки вищезазначених кількісних показників, але й якості. Так, у період з 4 січня 2016 р. до 25 лютого 2016 р. судами України скасовано двадцять постанов про закриття кримінального провадження, прийнятих слідчими на підставі пунктів 1 та 2 статті 284 Кримінального процесуального кодексу України, тобто за відсутністю події кримінального правопорушення або відсутності в діянні складу кримінального правопорушення. Наприклад, слідчим суддею районного суду Запорізької області 11 лютого 2016 р. розглянуто скаргу на постанову слідчого про закриття кримінального провадження. Судом встановлено, що під час досудового розслідування ним не було допитано потерпілу про всі відомі їй обставини вчинення злочину, не витребувано відповідні медичні документи, не було допитано свідків, не визначено обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують осіб, які його вчинили, не визначено перелік майна, на яке в подальшому може бути накладене стягнення для відшкодування заподіяної матеріальної і моральної шкоди. Слідчий, приймаючи вказане рішення, зробив висновки щодо обставин, що обумовлюють закриття провадження у справі, передчасно, без перевірки обставин, про які зазначено у скарзі, до матеріалів кримінального провадження не долучив протоколи допиту осіб, з приводу яких було розпочате досудове розслідування, не дав оцінку викладеним у них показанням та не вмотивував прийняте рішення про відсутність в їх діях складу злочину. Судом встановлено, що постановою слідчого не відповідає вимогам закону, оскільки винесена без всебічного, повного та об'єктивного дослідження даних, на які посилається в скарзі заявниця [14].

Висновки. Аналіз стану адміністративно-правових аспектів забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування свідчить про наявність кількох проблем. По-перше, це невпевненість працівників органів досудового розслідування у «завтрашньому дні», що викликана реформуванням цих органів, та, зокрема, атестацією співробітників Міністерства внутрішніх справ України, які захотіли продовжити службу в Національній поліції. Залежність від механічного запам'ятовування положень правових актів значно знижує мотивацію слідчих, які працюють у сьогоденних умовах. По-друге, в нашій країні до тепер так і не створено належної системи фахового безперервного навчання слідчих. При безумовній необхідності володіння навичками, що потрібні працівнику правоохоронних органів, наприклад, Національної поліції, слідчий в силу своєї професії повинен мати знання, виходячи зі специфіки своєї роботи, та можливість їх удосконалення з урахуванням потреб часу та науково-практичних досягнень у цій сфері. По-третє, залишається актуальною проблема підготовки керівного складу, особливо керівників середньої ланки. Для останніх відсутня обов'язкова система підвищення кваліфікації. Керівники, які



безпосередньо координують та контролюють роботу працівників слідчих підрозділів, не володіють основами управління та психології менеджменту, що в підсумку негативно позначається на ефективності виконання покладених на підлеглих обов'язків. По-четверте, проблемою останніх років стала фактична ліквідація інституту наставництва. З урахуванням оновлення кадрового складу слідчих органів, пов'язаного з реформуванням правоохоронної системи країни, ця проблема потребує свого принципового вирішення. Одними зі шляхів такого вирішення може бути суттєва зміна форми наставництва або ліквідація цього інституту в цілому та заміна альтернативними процесами особистого навчання під час безпосередньої роботи молодого слідчого. По-п'яте, одна з проблем полягає у недосконалої системі зацікавленості працівників слідчих органів та низькому рівні їх соціального захисту і забезпечення. На цей час фактично єдиним стимулом у роботі слідчого є отримання чергового спеціального звання. Якщо питання, пов'язані з матеріальним забезпеченням, залежать від рівня забезпечення державного бюджету в цілому, то проблеми соціального захисту насамперед потребують нормативно-правового вирішення, яке повинно ґрунтуватись на науковому підході, вивченні практичних потреб та зарубіжного досвіду.

Вказане свідчить про те, що перелічені проблеми у сфері забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування справляють істотний вплив на функціонування органів досудового розслідування та виконання слідчими покладених на них обов'язків. Підвищення професіоналізму правоохоронців є одним із визначальних принципів реформування цих органів. З огляду на це перспективним є удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів досудового розслідування, з урахуванням необхідності створення механізму соціально-правового захисту слідчих, дослідження адміністративно-правових засад системи стимулювання, пошуку оптимальної структури професійної підготовки, що й обумовлює перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стан та структура злочинності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua>.
2. Основні показники органів досудового розслідування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=104405.
3. Сокиран М.Ф. Слідчий-криміналіст як учасник досудового розслідування / М.Ф. Сокиран // Криміналістичний вісник. – 2013. – № 1(19). – С. 49–53.
4. Венедиктов В.С. Деякі напрями методичного забезпечення навчально-виховного процесу в вузах МВС України / В.С. Сокиран // Вісник університету внутрішніх справ. – 1998. – № 1. – С. 138–141.
5. Посметний В.В. Організаційно-правові аспекти початкової професійної підготовки персоналу ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Посметний ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 181 с.
6. Ізбаш К.С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.С. Ізбаш ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 23 с.
7. Посметний В.В. Організаційно-правові питання підбору персоналу на службу в ОВС України / В.В. Посметний // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС. – 2002. – Вип. 4. – С. 250–256.
8. Головач А.В. Організація особистої діяльності керівника в органах державної податкової служби / А.В. Головач // Право і безпека: Науковий журнал. – 2010. – № 5. – С. 242–247.
9. Осовська Г.В. Основи менеджменту : [навчальний посібник] / Г.В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Кондор, 2006. – 664 с.
10. Шопіна І.М. Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.М. Шопіна ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 192 с.
11. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 р. № 686 (в ред. 15 липня 2015 р.) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.
12. Ізбаш К.С. Щодо удосконалення організаційно-правових засад роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України / К.С. Ізбаш // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 12 травня 2006 р.). – Х., 2006. – С. 185–189.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
14. Провадження від 11 лютого 2016 р. № 322/117/16 Новомиколаївського районного суду Запорізької області : Ухвала [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua>.