

Куліш А. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Сумського державного університету

УДК 351.74

Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів

Стан боротьби зі злочинністю та правопорушеннями в державі свідчить, що багато проблем ще потребують свого вирішення. Конструктивне розв'язання існуючих у діяльності правоохоронної системи проблем у значній мірі залежить від послідовної та обґрунтованої державної політики, спрямованої на підвищення ефективності діяльності правоохоронців. Разом з тим, не зважаючи на висвітлення питань функціонування правоохоронних органів у роботах В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, І. Є. Марочкіна, Н. П. Матюхіної, М. І. Мельника, Н. В. Сибільова, Є. М. Поповича, С. В. Петкова, Т. О. Пікулі, М. І. Хавронюка, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, М. К. Якимчука та інших авторів, особливості державної політики стосовно правоохоронної системи досліджені недостатньо. Це обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою якої є визначення кадрових аспектів державної політики в сфері діяльності правоохоронної системи.

До грудня 2004 року, коли були внесені зміни до Конституції України, аналіз основних функцій (повноважень) суб'єктів системи контролю над правоохоронними органами свідчив, що вже на рівні загальних вимог Конституції і законодавства були закладені передумови концентрації реальних можливостей контролю в руках одного з його суб'єктів - Президента України - через фактичне надання йому можливості виключного впливу на керівництво правоохоронних органів. Необхідно зазначити, що найбільший контроль за діяльністю будь-яких державних органів має насамперед той, хто призначає і звільняє їх керівництво. Конституція України до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [1; 2], передбачала, що Президент України, крім іншого, забезпечує національну безпеку держави; призначає за поданням прем'єра членів Кабінету Міністрів (зокрема міністра внутрішніх справ) і припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає за згодою парламенту на посаду Генерального Прокурора України та звільняє його з посади; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань (у тому числі одноосібно призначає та звільняє голову Служби безпеки України); очолює Раду національної безпеки і оборони; присвоює вищі військові та інші вищі спеціальні звання і класні чини; утворює суди; створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби в межах коштів, передбачених у Держбюджеті для здійснення повноважень Президента. Отже, з-поміж керівників правоохоронних органів лише призначення Генерального Прокурора Президент узгоджував із парламентом. Однак, як свідчила практика, в разі незатвердження

парламентом поданої Президентом кандидатури, повноваження Генерального Прокурора здійснював тимчасово виконуючий обов'язки, який жодним чином від парламенту не залежав. Передбаченим Конституцією координаційним органом при Президентові України була і залишається сьогодні Рада національної безпеки і оборони України, що «координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони» [1]. При цьому, згідно зі ст. 107 Конституції України, головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент, до її складу за посадою входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова СБУ, Міністр внутрішніх справ України і Міністр закордонних справ України; у засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формується Президентом, рішення вводяться в дію указами Президента. Такий порядок утворення та функціонування Ради національної безпеки і оборони України зумовлює визначальний вплив на її діяльність і рішення з боку Президента України. Крім того, апарат вказаної структури ніколи не мав і не має досить чисельного та кваліфікованого штату для контролю над діяльністю правоохоронців, а реальний вплив на його діяльність здійснювався з боку Адміністрації Президента. Згідно з Положенням про адміністрацію Президента України, цей орган здійснював організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інші види забезпечення здійснення Президентом України його повноважень, зокрема у сферах національної безпеки і оборони. До функцій Адміністрації Президента України, серед іншого, були віднесені: підготовка для Президента пропозицій «щодо забезпечення державної незалежності, державного суверенітету, територіальної цілісності України, національної безпеки та оборони держави, законності і правопорядку»; забезпечення відносин Президента «з правоохоронними та іншими державними органами»; опрацювання подань «щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників органів виконавчої влади, суддів...»; внесення пропозицій із питань ...присвоєння вищих військових звань... та інших вищих спеціальних звань і класних чинів...» [3]. Можна зробити висновок, що з адміністрацією узгоджувалися кандидатури керівників правоохоронних органів, аж до районного рівня, та їх службове просування. Такі функції надавали Адміністрації Президента реальні потужні важелі впливу на правоохоронні органи.

За попередньою редакцією Конституції України, до повноважень парламенту, які надавали йому прями чи опосередковані можливості впливу на діяльність правоохоронних органів, належали затвердження загальної структури, чисельності, функцій СБУ та МВС України; затвердження Держбюджету та контроль його виконання; надання згоди на призначення запропонованої Президентом України кандидатури на посаду Генерального Прокурора України, а також висловлення недовіри Генеральному Прокуророві, що має наслідком його відставку, здійснення парламентського контролю та ін. Парламентський контроль над правоохоронними органами теоретично здійснювався профільними парламентськими комітетами, тимчасовими слідчими та спеціальними комісіями, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, а також народними депутатами. Але після прийняття Конституції серед функцій парламентських комітетів залишилися тільки здійснення законопроектної роботи, підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради. При цьому, зокрема, як свідчить Голова комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В. Р. Мойсик, звернення парламентських комітетів досить часто ігнорувалися, деякі посадові особи на них відповідали відписками або надавали неправдиву

Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів

інформацію, не несучи при цьому жодної відповідальності [4, с. 4]. Діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій парламенту, результати якої засвідчили їхню певну ефективність (особливо – у забезпеченні гласності в розслідуванні суспільно резонансних справ), законодавчо не врегульована. Відповідний закон, прийнятий Верховною Радою, неодноразово ветовав Президент. Крім того, аналізуючи правові засади державної політики в сфері діяльності правоохоронної системи до політичної кризи листопада-грудня 2004 року, необхідно зазначити, що Президент наклав вето на прийняті Верховною Радою зміни до Конституції, що передбачали надання Рахунковій палаті повноважень контролю не лише над використанням, а й над надходженням коштів до Держбюджету. Обсяги звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (близько 60 тис. звернень на рік, або 160 звернень щоденно) значно перевищували реальні можливості їх розгляду апаратом омбудсмена. Водночас правоохоронні органи не завжди реагували належним чином на звернення Уповноваженого з приводу отримання інформації. Загалом, ігнорування правоохоронними органами не лише запитів із боку парламентських інституцій та окремих народних депутатів, а й самого Парламенту та народних депутатів України набуло форм усталеної практики, що й було однією з причин виникнення кризи влади у листопаді-грудні 2004 року.

Трансформація України з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку значно змінила баланс у розподілі влад, наслідками чого стало значне розширення повноважень законодавчої гілки влади і Кабінету Міністрів України. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України, після чого Президент надає подання щодо призначення вказаних посадових осіб до Верховної Ради України, яка призначає останніх на посади [2]. Таким чином, якщо раніше найбільший вплив на призначення керівників правоохоронних органів мав Президент України, то сьогодні важелі впливу на правоохоронну систему за допомогою призначення керівництва перейшли до коаліції депутатських партій у Верховній Раді, інакше кажучи – до керівництва партії, яка набрала найбільше голосів на парламентських виборах.

Визначити доцільність або недоцільність таких конституційних змін – завдання конституційного права. Однак у вказаній проблематиці є аспект, який безпосередньо стосується управління правоохоронною системою. Якщо порядок призначення прямо вказаних у Конституції осіб не викликає сумнівів, то процедуру призначення заступників керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Основному Законі не передбачено. Більш того, у переважній більшості законів, які регламентують діяльність правоохоронних органів, порядок призначення вищого керівництва також відсутній, тобто регулювання вказаного питання відбувається на рівні підзаконних нормативних актів.

Як вже зазначалося, призначення керівників правоохоронного органу – це вагомий чинник впливу на діяльність цього органу, і від того, у чийх руках він знаходиться, залежить, яка саме політична сила буде справляти вплив на діяльність правоохоронної системи. Наприкінці 2006 – на початку 2007 року Кабінет Міністрів України розвернув нормопроектну роботу, спрямовану на удосконалення правової регламентації діяльності органів виконавчої влади. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 було затвер-

джене Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 04.10.2006 № 1383 [5]. Підпунктом 7 пункту 10 вказаного Положення було визначено, що начальники, перші заступники та заступники начальників головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управлінь і відділів Міністерства на транспорті, керівники структурних підрозділів Міністерства, ректори та про-ректори вищих навчальних закладів Міністерства, командири бригад внутрішніх військ призначаються на посади та звільняються з посад за погодженням з Прем'єр-міністром України. Тим самим Президента України було усунуто від участі у вирішенні питань, пов'язаних із реалізацією Главою держави конституційних повноважень щодо забезпечення національної безпеки, керівництва у цій сфері та додержання прав і свобод людини і громадянина.

Вказане послужило причиною того, що Указом Президента України від 31 жовтня 2006 року N 909 з мотивів невідповідності Конституції України було зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України». Однак постановами Кабінету Міністрів України від 10 січня 2007 року № 8, від 10 січня 2007 року № 9, від 13 грудня 2006 року № 1731 та низкою інших було призначено ряд осіб на посади заступників Міністра внутрішніх справ України. Дія вказаних рішень була зупинена відповідними указами Президента України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним направленням відповідного подання до Конституційного Суду України. Аргументи на користь цього висувалися наступні такі. Враховуючи, що основні завдання Міністерства внутрішніх справ України і, відповідно, його посадових осіб пов'язані з формуванням і реалізацією державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, зазначені рішення Кабінету Міністрів України прийнято на порушення конституційних повноважень Президента України щодо забезпечення національної безпеки, керівництва у цій сфері та додержання прав і свобод людини і громадянина, передбачених частиною другою статті 102, пунктами 1 і 17 частини першої статті 106 Основного Закону України, на порушення Указу Президента України від 4 грудня 2006 року № 1025 «Про Перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, органів дипломатичної служби, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України», яким передбачено погодження з Главою держави кандидатур для призначення, зокрема, на посаду заступника Міністра внутрішніх справ України.

Крім того, з мотивів невідповідності Конституції України Указом Президента України від 11 січня 2007 року № 6 було зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1624 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад». Названою постановою Кабінет Міністрів України врегулював порядок проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад, призначення або погодження призначення на які здійснює Президент України за поданням Кабінету Міністрів України або Кабінет Міністрів України. Враховуючи, що спеціальні перевірки є одним із засобів запобігання корупції, поширення якої на сучасному етапі за Законом України «Про основи національної безпеки України» [6] є загрозою національній безпеці України, врегулювання Кабінетом Міністрів України питань, пов'язаних із порядком проведення таких перевірок, є перебиранням конституційних повноважень Президента України щодо забезпечення національної безпеки України

Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів

та здійснення керівництва у цій сфері, які передбачені пунктами 1 і 17 частини першої статті 106 Конституції України. За постановою спеціальна перевірка відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад, призначення на які за поданням Кабінету Міністрів України здійснює Президент України, проводиться Головним управлінням державної служби України за участю Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України і Служби безпеки України за дорученням Міністра Кабінету Міністрів України або посадової особи, яка його заміщає. Про результати перевірки Головне управління державної служби України має інформувати Міністра Кабінету Міністрів України або посадову особу, яка його заміщає. Вирішення даного питання у такий спосіб не відповідає затвердженому Указом Президента України від 19 листопада 2001 року № 1098 Порядку проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців (в редакції Указу від 9 червня 2006 року № 508, зі змінами, внесеними Указами від 18 серпня 2006 року № 687 та від 2 жовтня 2006 року № 810), яким за частиною третьою статті 113 Конституції України має керуватися Кабінет Міністрів України.

Таким чином, неврегульованість порядку призначення заступників керівників деяких правоохоронних органів на законодавчому рівні зумовила існування правової колізії, відповідно до якої означені керівники, незважаючи на зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України щодо їх призначення, продовжували виконувати свої обов'язки. Зрозуміло, що дана ситуація є вкрай негативною з точки зору злагодженої та ефективної дії правоохоронної системи. Крім того, важко погодитися з доцільністю майже суцільної зміни керівного складу складу правоохоронного органу внаслідок призначення нового керівника цього органу (так, лише 25 січня 2007 року було звільнено та призначено 12 нових глав управлінь МВС в областях, м. Києві та м. Севастополі) [7]. Не заперечуючи необхідності оновлювати кадри та позбуватися посадовців, які дискредитують правоохоронні органи корупційними зв'язками та іншими порушеннями законності, зазначимо, що головним недоліком даної процедури у сучасних умовах є її закритість. Підстави звільнень одних і призначення інших керівників залишаються незрозумілими навіть для їх підлеглих, що обумовлює циркулювання різноманітних чуток та версій у засобах масової інформації. Додамо, що ці версії, пов'язані у першу чергу з політичними та економічними інтересами певних осіб, знижують авторитет правоохоронних органів в очах громадськості, представляючи їх діяльність вкрай політизованою. Виходом з такої ситуації, на нашу думку, повинні стати такі кроки. По-перше, необхідно чітко закріплення на рівні законів, які регламентують діяльність правоохоронних органів, порядку, процедури та умов призначення і звільнення з посади керівників всіх управлінських ланок. По-друге, з метою забезпечення додержання принципу гласності у діяльності правоохоронної системи необхідно проводити обов'язкову трансляцію засідань органів влади, до компетенції яких входить звільнення та призначення на посади керівників правоохоронних органів, їх заступників, керівництва правоохоронних органів в областях та на транспорті, по телебаченню і радіо. При цьому процедура звільнення та призначення на посади відповідних працівників має включати висвітлення причин та мотивів прийняття означених управлінських рішень (із врахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю»). По-третє, доцільно здійснити поступовий перехід до заміщення всіх керівних посад у правоохоронних органах на конкурсних засадах, за умов відкритості і прозорості процедури оцінки кандидатів і чіткого визначення критеріїв такої оцінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України :Указ Президента України від 19 лютого 1997 року № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т.1. – С. 126.
4. Реформирование правоохранительной системы – путь к правовому государству // Голос Украины. – № 177 (3427). – 23 сентября 2004 года. – С. 1–4.
5. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року №1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Нові призначення в МВС [Електронний ресурс] / ДГЗ МВС України.– Режим доступу : <http://mvsinfo.gov.ua>.

Куліш А. М. Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів

У даній статті досліджуються особливості проведення кадрових змін у правоохоронній сфері: розглядаються правові засади здійснення таких змін, аналізуються особливості призначення керівників правоохоронних органів, зазначаються шляхи подолання неврегульованості процедури та умов призначення й звільнення з посади керівників всіх управлінських ланок.

Ключові слова: керівництво правоохоронними органами, повноваження Президента України, Конституція України, призначення, посада, керівник правоохоронного органу, правова колізія.

Кулиш А. М. Государственная кадровая политика в сфере деятельности правоохранительных органов

В данной статье исследуются особенности проведения кадровых изменений в правоохранительной сфере: рассматриваются правовые основы осуществления таких изменений, анализируются особенности назначения руководителей правоохранительных органов, указываются пути преодоления неурегулированности процедуры и условий назначения и увольнения с должности руководителей всех управленческих звеньев.

Ключевые слова: руководство правоохранительными органами, полномочия Президента Украины, Конституция Украины, назначение, должность, руководитель правоохранительного органа, правовая коллизия.

Kulich A. Public personnel policy in the sphere of law enforcement agencies

This article explores features of conducting personnel changes in law-enforcement system, legislation associated with such changes and the particularity of appointing heads in law enforcement agencies; the article as well indicates the ways to overcome the unresolved procedures and terms of appointment and dismissal heads of all managerial levels.

Key words: a guide law enforcement agencies, the authority of the President of Ukraine, the Ukrainian Constitution, the appointment, position, the head of a law enforcement agency, a legal collision.