

*Комірчий П. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВІ ВИМОГИ

Анотація. Метою цієї наукової статті є з'ясування юридичної сутності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а саме концептуалізація цього соціально-правового феномена та виокремлення системи основних актуальних нормативних вимог до здійснення цього забезпечення. У статті з'ясовується юридична сутність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. З цією метою автором концептуалізується кадрове забезпечення публічної служби у відповідній сфері як особливий соціально-правовий феномен та виокремлюється система основних актуальних нормативних вимог до здійснення цього забезпечення, а саме вимог, що містяться в чинному адміністративному законодавстві України. Автором обґрунтовується та аналізується така структура нормативних вимог до кадрового забезпечення: група конституційних вимог (зокрема, загальні стандарти доступу до публічної служби, а також загальні стандарти гідної праці та соціального захисту публічних службовців); група вимог, закріплених у законодавчих актах (у Законі України «Про державну службу», а також у «статутних» законодавчих актах, що врегульовують правовий статус правоохоронних органів); група вимог, закріплених у підзаконних нормативних актах. У висновках узагальнюються отримані результати дослідження. Зроблено висновок, що кадрове забезпечення публічної служби є складним феноменом, а кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері – складним явищем, додатково ускладненим нормативними вимогами до цього забезпечення, котре враховує не лише сутність відповідного феномена, але й особливості функціонування органів публічної служби у сфері правоохорони, специфіку проходження публічної служби в цій сфері, наявну політику держави (та державну кадрову політику, зокрема) у правоохоронній сфері. При цьому, як і будь-яке складне явище в площині функціонування суб'єктів публічної адміністрації, воно підлягає адміністративно-правовому врегулюванню, в межах якого нормотворцем визначаються особливі правові вимоги до здійснення кадрового забезпечення публічної служби розглядуваної сфери.

Ключові слова: кадри, кадрове забезпечення, правоохоронний орган, публічна служба, публічне адміністрування.

Постановка питання. Об'єктивно та критично аналізуючи досвід функціонування номенклатурно-бюрократичної системи кадрового забезпечення, що мав місце за часів існування колишнього СРСР, у повній мірі можна погодитись із правником Р.В. Андрюшкіним із приводу того, що «монополія однієї партії, право підбору і розстановки державних службовців, насамперед на керівні посади, відсутність стримуючих демократичних

процедур породжує під час вирішення кадрових питань протекціонізм, правопорушення, суб'єктивізм» [1, с. 59]. Безперечно, за таких умов реалізації кадрового забезпечення не може йтися про належне функціонування органів публічної служби, виконання державою функцій (зокрема, стосовно забезпечення, захисту та охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законних інтересів суспільства) і, таким чином, ефективне функціонування держави загалом.

Вказане пояснюється значенням і значимістю кадрового забезпечення. Зокрема, провідна українська вчена Т.Є. Кагановська справедливо зазначає, що «значення кадрового забезпечення в державі полягає у створенні можливості для самої держави через своїх представників (державних службовців) виконувати покладені на неї функції, а також ті обов'язки, які має сучасна правова, демократична держава перед людиною». У цьому контексті, на думку вченої, можна говорити про «різнопланове значення кадрового забезпечення в державі»: кадрове забезпечення публічної служби уможливує функціонування держави та її органів (основне значення), з одного боку, а також сприяє забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі (побічно через діяльність держави), з іншого боку [2, с. 219]. Саме тому вчені справедливо доходять думки, що кадрова політика в державі, щонайперше, у сфері правоохорони повинна будуватися на «якісному державному рівні» [3, с. 130].

Отже, проблематика кадрового забезпечення публічної служби та кадрової політики держави загалом як актуальне питання особливим чином загострюється, з одного боку, проблемою належного впливу держави (інакше – злагоджено діючих висококваліфікованих професіоналів-публічних службовців органів правопорядку) на правоохоронну сферу, а з іншого боку – наявним станом злочинності в сучасній Україні, незадовільним рівнем корупції та низкою інших зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці нашої держави [див., напр.: 4; 5]. Утім, попри важливість феномена кадрового забезпечення для функціонування органу публічної служби та належного існування держави, виконання державою покладених на неї завдань, слід зауважити, що поняття «кадрове забезпечення» дотепер не визначене на законодавчому рівні, що, як справедливо констатують учені, породжує дискусії стосовно універсального розуміння змісту цього терміна [6, с. 126]. Крім того, в теорії адміністративного права українські та зарубіжні вчені дотепер не виробили єдиного підходу до розуміння поняття «кадрове забезпечення», що ускладнює теоретичне та практичне осмислення відповідного забезпечення та унеможливує комплексне формулювання дефініції поняття «кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері Укра-

їни». Дані проблеми вказують на надзвичайну актуальність потреби їх вирішення в теоретичній площині, сприяючи, таким чином, належному здійсненню триваючої реформи в правоохоронній системі України.

Українські юристи-адміністративісти, фахівці у сфері публічного адміністрування та кадрового менеджменту (зокрема, І.В. Коруля [7, с. 231], О.В. Красноробов [8, с. 175], С.В. Подкопаяв [9, с. 380–392], А.Г. Криворученко та В.О. Шишкін [10, с. 10]) вже приділяли увагу піднятому питанню. Однак критично аналізуючи існуючі визначення поняття «кадрове забезпечення», можемо дійти певних висновків, що пояснюють розбіжності вчених у формулюванні визначень цього терміна: 1) формулюючи дефініцію поняття «кадрове забезпечення», вчені окреслюють різні аспекти прояву цього забезпечення (форми і процедури цього забезпечення), що мають значення для контексту, в якому розкривається сутність цього поняття; 2) вчені, розкриваючи у дефініції поняття «кадрове забезпечення» сутність цього забезпечення, не завжди враховують потребу в універсалізації відповідного визначення; 3) у процесі формулювання поняття «кадрове забезпечення» вченими не завжди враховується те, що це забезпечення є напрямом кадрової політики, яка існує в статичному (змістовному) та динамічному (діяльнісному) виді, а отже, у цих же видах виявляє себе в юридично значимій дійсності також і саме кадрове забезпечення.

Поряд із тим у науці адміністративного права поняття «кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері» взагалі не розглядається. Також фактично відсутніми є наукові підходи до розуміння вимог до здійснення відповідного забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. Все це вказує на необхідність комплексного вирішення окреслених проблем у світлі досягнень сучасної науки адміністративного права України та змін чинного законодавства про публічну службу в розглядуваній сфері.

Отже, **метою статті** є з'ясування юридичної сутності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а саме концептуалізація цього соціально-правового феномена та виокремлення системи основних актуальних нормативних вимог до здійснення цього забезпечення. Досягнення поставленої мети виявляється можливим шляхом критичного аналізу норм чинного законодавства й наукових підходів українських та зарубіжних учених стосовно розуміння сутності кадрового забезпечення, вимог до здійснення цієї процедури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення поняття «кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері» можливе лише в результаті з'ясування дефініції більш широкого поняття – *«кадрова політика у правоохоронній сфері України»*. У межах комплексного підходу це поняття слід розуміти як: 1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також шляхів реалізації цих інструментів; 2) компетентну діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження у практичній дійсності відповідних вихідних ідей, реалізації у передбачений законодавством спосіб інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у правоохоронній сфері, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів. Із цього випливає, що значний сутнісний зміст кадрової політики становить саме кадрове забезпечення.

У загальному сенсі поняття *«кадрове забезпечення»* можемо розуміти як окремий напрям (галузь) кадрової політики, що підпорядкований меті відповідної політики та органічно взаємопов'язаний з іншими галузями цієї політики. Таким чином, у межах системного підходу *«кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України»* слід розуміти як комплексне поняття, яким позначаються: 1) галузь кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес із належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах; 2) нормативно врегульовані, особливі та цілеспрямовані управлінська діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони та процес і сукупність відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби у правоохоронній сфері шляхом вчасного та оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами.

Отже, можемо дійти закономірної думки, що кадрове забезпечення у правоохоронній сфері України, будучи особливим напрямком кадрової політики та складною управлінською діяльністю, процесом, сукупністю правовідносин з укомплектування органу належними кадрами, є досить складним феноменом (ускладненим самою кадровою діяльністю, що організаційно-функціонально неможлива у спрощеному виді, а особливо – у публічному секторі, який прямо відображається на стані безпеки держави), що не може бути ненормативним. При цьому нормативність відповідного кадрового забезпечення стосується як статичного, так і динамічного вияву цього феномена.

Говорячи про нормативність кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері, ми маємо на увазі те, що це забезпечення вибудовується на комплексі певних нормативних вимог. При цьому під *«нормативними вимогами до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони України»* ми розуміємо положення чинного законодавства, доктринальні норми теорії права та теорії публічного адміністрування, котрі сукупно впорядковують правові відносини та процеси, зумовлені цими відносинами, щодо укомплектування публічної служби у сфері правоохорони кадрами та щодо легального впливу на ці кадри компетентних суб'єктів кадрового забезпечення.

У межах цієї наукової статті нами будуть розглянуті лише правові вимоги, а саме вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, що передбачені у нормах чинного законодавства України, а саме такі:

1) конституційні нормативні вимоги до кадрового забезпечення. У положеннях Основного Закону України містяться певні нормативні вимоги, що стосуються кадрового забезпечення загалом та сфери правоохорони зокрема: а) загальні стандарти доступу до публічної служби (права на державну службу) у правоохоронній сфері держави (ч. 3 ст. 24, ст. 43); б) загальні стандарти гідної праці та соціального захисту публічних службовців (статті 45, 46); в) право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів і заборона обмеження членства у професійних спілках не інакше, як на підставі положень Конституції України та законів України (ст. 36);

2) нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені у законодавчих актах України. Основні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері містяться у законах України, котрі можна об'єднати у такі групи:

а) загальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені у законодавчих актах України. Вказана група вимог відображена у положеннях Закону України «Про державну службу». При цьому основні ці вимоги можна поділити на певні групи загальних нормативних вимог: базові нормативні вимоги, якими визначається сутність держслужби та державного службовця, юридичних категорій, однозначне розуміння яких є важливим для належного здійснення кадрового забезпечення (статті 1–6); межі та об'єм правового статусу державного службовця (статті 7–11); особливості управління держслужбою (статті 12–18); особливості вступу на держслужбу, реалізації права на держслужбу та вимоги до необхідного рівня правосуб'єктності громадянина, що може володіти цим правом і реалізовувати його тощо (статті 19–90);

б) спеціальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені в законодавчих актах України. З огляду на те, що публічна служба в правоохоронній сфері України характеризується власними особливими рисами [див., напр.: 11], котрі сукупно вимагають особливого правового регулювання, зокрема й правового регулювання кадрового забезпечення, особливості цього забезпечення закономірно, відображаючи загальні норми Закону України «Про державну службу», конкретизують їх у межах спеціального законодавства.

Крім того, публічна служба у правоохоронній сфері нашої держави не є однорідною, не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом і, таким чином, представлена різними органами публічної служби, котрі діють на підставі спеціальних «статутних» законів України та положень (за наявності). Тобто серед вказаних законодавчих актів слід назвати ті, що врегульовують діяльність прокуратури України, Державного бюро розслідувань (ДБР), Служби безпеки України (СБУ), Національної поліції України (НПУ) і т. д. Наприклад, аналізуючи положення Закону України «Про Державне бюро розслідувань», можемо помітити наявність у тексті цього документу низки особливих нормативних вимог стосовно кадрового забезпечення, що конкретизують нормативні вимоги Закону України «Про державну службу», враховуючи особливості діяльності Держбюро. У цьому контексті звернемо увагу на те, що, наприклад, у ст. 14 вказаного Закону уточнюється сутність служби у ДБР (вона є «державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України»), особливі вимоги до правоздатності громадян, що бажають (шляхом участі у відкритому конкурсі, окрім винятків, передбачених Законом) реалізувати право на державну службу в Держбюро (цими особами можуть бути: громадяни України; громадяни, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки, відповідаючи кваліфікаційним вимогам та критеріям професійної придатності для зайняття посад у підрозділах ДБР, які затверджуються Директором Держбюро);

3) нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені у підзаконних нормативних актах України. Крім

того, що кадрове забезпечення нормується на рівні законодавчих актів, приймаючи до уваги складність вказаного феномена, нормативні вимоги до кадрового забезпечення додатково уточнюються й на рівні підзаконних актів. З огляду на це відповідна група нормативних вимог може бути розподілена на такі підгрупи нормативних вимог:

а) загальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені у підзаконних нормативних актах України. Зважаючи на те, що у ч. 4 ст. 18 Закону України «Про державну службу» передбачається, що служби управління персоналом держорганів діють у відповідності до положень, які мають розроблятися на підставі типового положення про службу управління персоналом, у нашій державі діє затверджене Національним агентством України з питань державної служби відповідне типові положення (далі – Типове положення від 3 березня 2016 року). Саме в цьому Типовому положенні містяться нормативні вимоги до кадрового забезпечення, котрі ми відносимо до загальних підзаконних вимог, адже вони не обмежуються у своїй дії сферою функціонування правоохоронних органів. Між тим вказані вимоги стосуються організаційного аспекту здійснення кадрового забезпечення й можуть бути зведені до таких нормативних вимог до кадрового забезпечення: особливі вимоги до утворення служби управління персоналом у виді самостійного структурного підрозділу чи введення посади спеціаліста з питань персоналу; вимоги стосовно завдань, функцій та прав служби управління персоналом; вимоги відносно діяльності керівника служби управління персоналом;

б) спеціальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені у підзаконних нормативних актах України. Так само, як і загальні законодавчі вимоги стосовно кадрового забезпечення публічної служби конкретизуються у «статутних» законодавчих актах правоохоронних органів, на рівні підзаконних актів ми можемо спостерігати таку ж саму конкретизацію загальних нормативних вимог у спеціальних актах, що поширюють свою дію на певні державні органи (зокрема, прокуратуру, СБУ, ДБР, НПУ і т. д.). Для прикладу розглянемо Положення про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України, в якому уточнюються нормативні вимоги до кадрового забезпечення, передбачені в Типовому положенні від 3 березня 2016 року. Зокрема, передбачається, що відповідний Департамент повинен виконувати такі завдання: формувати пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Нацгвардії та за дорученням Міністра центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, у порядку, встановленому законодавством; розглядати пропозиції та готувати документи щодо заохочення та нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, веде відповідний облік; забезпечувати підготовку матеріалів для проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад в апараті, закладах та установах МВС;

в) процедурні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені в підзаконних нормативних актах України. З огляду на те, що окремі методи та кадрові процедури в межах кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері потребують особливої деталізації в силу складності їх здійснення, на підзаконному рівні розробляються

та затверджуються спеціальні підзаконні акти, присвячені врегулюванню відповідних питань, в яких закріплюється сукупність нормативних процедурних вимог стосовно здійснення кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони в тій чи іншій мірі та виді.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, слід погодитись із тим, що сутність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави виявляється у діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою «забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту» [12, с. 21–22]. Тобто кадрове забезпечення публічної служби є складним феноменом, а кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері – складним явищем, додатково ускладненим нормативними вимогами до цього забезпечення, котре враховує не лише сутність відповідного феномена, але й особливості функціонування органів публічної служби у сфері правоохорони, специфіку проходження публічної служби у цій сфері, наявну політику держави (та державну кадрову політику, зокрема) у правоохоронній сфері. При цьому, як і будь-яке складне явище в площині функціонування суб'єктів публічної адміністрації, воно підлягає адміністративно-правовому врегулюванню, в межах якого нормотворцем визначаються особливі правові вимоги до здійснення кадрового забезпечення публічної служби розглядуваної сфери.

Література:

1. Андрюшкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Санкт-Петербург, 2001. 170 с.
2. Кагановська Т.С. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права*. 2008. № 1. С. 215–220.
3. Повторність у слідчій діяльності : монографія / М.С. Дирдін та ін. Ірпінь : НУ ДПС України, 2012. 182 с.
4. Комірчий П.О. Окремі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в умовах економічної кризи. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 117–121.
5. Комірчий П.О. Загальнодержавні підходи до протидії організованій злочинній діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 314–317.
6. Лагнюк О.М. До питання кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Т. 1. № 10–2. С. 126–128.

7. Коруля І.В. Напрями вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 230–232.
8. Красноборов О.В. Кадрове забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційний напрямок діяльності Державної судової адміністрації України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 171–178.
9. Подкопаєв С.В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.
10. Криворученко А.Г., Шишкин В.О. Система та основні методи кадрового забезпечення у системі управління вітчизняними підприємствами. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2017. № 1. С. 8–15.
11. Комірчий П.О. Особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 183–190.
12. Кагановська Т.С. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.

Komirchyi P. Staffing of the public service in the law enforcement area: a concept and legal requirements

Summary. The purpose of this scholarly article is to find out the legal nature of public service personnel in the field of law enforcement, namely to conceptualize this social and legal phenomenon and to identify a system of basic current regulatory requirements for the implementation of this provision. The article clarifies the legal nature of staffing of public service in the law enforcement area of Ukraine. To this end, the author conceptualizes the staffing of public service in the relevant field as a special social and legal phenomenon and highlights the system of basic relevant regulatory requirements for the implementation of this provision, namely the requirements contained in the current administrative legislation of Ukraine. The author substantiates and analyzes the following structure of regulatory requirements for staffing: a group of constitutional requirements (in particular, general standards for access to public service, as well as general standards for decent work and social protection of public servants); a group of requirements enshrined in legislative acts (in the Law “On Public Service”, as well as in “statutory” legislative acts regulating the legal status of law enforcement bodies); a group of requirements enshrined in by-laws. Conclusions generalize the investigation results obtained. It is concluded that public service personnel is a complex phenomenon, and public service personnel in the law enforcement sphere – a complex phenomenon, further complicated by the regulatory requirements for this provision, which takes into account not only the essence of the relevant phenomenon, but also the peculiarities of the functioning of public law enforcement bodies, the specifics of the public service in this area, the existing state policy (and state personnel policy in particular) in the field of law enforcement. At the same time, like any complex phenomenon in the plane of functioning of the subjects of public administration, it is subject to administrative and legal regulation, within which the norm-maker defines special legal requirements for the implementation of personnel support of the public service of the sphere in question.

Key words: law enforcement, public administration, public service, staff, staffing.