

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

САЛМАНОВА Олена Юріївна - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1 Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6376-1160>

УДК: 351.746.2

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.9

У статті розглянуті актуальні аспекти адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань. Зауважено, що розбудова новітньої системи правоохоронних органів, представником якої є ДБР, вбачається наслідком гострого запиту суспільства на викоренення корупції в системі органів публічного адміністрування.

Визначено, що складний й узгоджений процес кадрового забезпечення правоохоронних органів держави цілком відбивається в практичній діяльності в передбачених чинним адміністративним законодавством способах, порядку, формах та процедурах. Встановлено, що на сьогодні в науковій юридичній літературі відзначається відсутність єдиного підходу до вживання вченими дефініцій «кадри», «персонал», «особовий склад». Підкреслено, що дефініція «кадри» в публічній службі вченими-адміністративістами розглядається в широкому та вузькому сенсі. З широкої позиції кадри трактуються як коло посадових осіб, основним завданням яких є розробка і реалізація рішень у сфері публічного адміністрування. З вузької позиції кадри – це винятково сукупність посадових осіб. Наголошено, що кадри публічної служби пропонуються вважати елементом кадрів держави.

Запропоновано при аналізі адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань використовувати дефініції «кадри» та «персонал» з позицій тотожності. Констатовано, що чинне законодавство персоналом цього орга-

ну визначає: 1) осіб рядового і начальницького складу; 2) державних службовців; 3) інших осіб, які уклали трудовий договір (контракт) із Державним бюро розслідувань.

Зауважено, що особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань вважаються громадяни України, які на конкурсній основі у добровільному порядку (за контрактом) прийняті на службу до Державного бюро розслідувань і яким присвоєно спеціальні звання осіб рядового та начальницького складу відповідно до діючого законодавства.

У підсумку зазначено, що якісний підбір кадрів для Державного бюро розслідувань відіграє ключову роль у механізмі ефективної реалізації завдань та функцій, що покладені державою на цей правоохоронний орган.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, Державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, персонал, особовий склад, правоохоронна функція, професіоналізм.

Постановка проблеми

Слід зауважити, що проблема адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань України є вкрай важливою для сучасної адміністративної науки. Актуальність зазначеного питання обумовлюється перманентним процесом запровадження комплексу реформ та перетворень у вітчизняній правоохоронній сфері загалом. З метою задоволення гострого запиту суспільства на викоренення корупції в структурі

суб'єктів публічного адміністрування та адекватного реагування на існуючі загрози національній безпеці, постійно створюються нові правоохоронні органи, яскравим прикладом чого є функціонування Державного бюро розслідувань України.

Ефективна реалізація кадрового забезпечення правоохоронних органів загалом та Державного бюро розслідувань, зокрема, вбачається досить складним процесом, який цілком відбивається в практичній діяльності державного органу в передбачених чинним адміністративним законодавством способах, порядку, формах та процедурах. Ускладнює вирішення цього питання той факт, що в сучасній юридичній думці не існує узгодженої позиції щодо форм та процедур розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а в тих наукових дослідженнях, що проведені, часто не враховані останні зміни у відповідному законодавстві [1, с.86].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню актуальних аспектів адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів взагалі та Державного бюро розслідувань, зокрема, були присвячені наукові праці таких учених, як О.М. Бандурка, В.В. Галуцько, С.М. Гусаров, А.М. Клочко, А.Т. Комзюк, М.С. Моїсєєв, О.Дрозд, Р. Труба та інших.

Метою статті є встановлення та юридичний аналіз системоутворюючих елементів кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань, визначення їх особливостей та виявлення проблемних аспектів реалізації в практичній діяльності.

Виклад основного матеріалу

Значення кадрів у механізмі реалізації завдань і функцій держави взагалі та Державного бюро розслідувань як суб'єкта реалізації її правоохоронної функції, зокрема, важко переоцінити.

Адже, як справедливо зазначає Т.Є. Кагановська, існує пряма залежність ефектив-

ності функціонування органів публічної влади від комплектування їх висококваліфікованими кадрами, а також від політики управління людськими ресурсами. Неefективний менеджмент у вказаній сфері не дає змоги максимально використовувати наявний потенціал службовців або здійснювати адекватну та якісну кадрову політику в державі. Для вирішення цієї проблеми необхідний науково обґрунтований та практично виважений підхід до створення єдиної концепції сучасної державної кадрової політики в Україні як важливого напрямку публічного адміністрування, невід'ємним елементом якого є, у тому числі, і органи ДБР [2, с. 38].

Я. Ф. Жовнірчик зазначає, що однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є відповідна політика в правоохоронній сфері. Оскільки практична діяльність правоохоронців має безпрецедентний вплив на рівень успішності розв'язання проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, вирішення завдань економічного, політичного та культурного розвитку суспільства, і є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу [3, с. 104].

Втім ми погоджуємось з твердженням М.М. Прокоф'єва, який вказує на те, що проблема забезпечення правоохоронних органів України високопрофесійними кадрами є однією з першочергових та нагальних для вирішення, оскільки від того, як професійно та раціонально реалізується наявний кадровий потенціал правоохоронної системи, у підсумку залежить успіх і стабільність держави [4, с. 166].

Важливість роботи з кадрами для Державного бюро розслідувань, як і для інших державних органів, у першу чергу, зумовлена формуванням належних умов для ефективної реалізації вказаним органом своїх завдань та функцій. Вона становить собою окремий напрям державної кадрової політики в системі публічної адміністрації у сфері правоохорони, відбиває рівень інтеграції в суспільне життя стратегічних положень державної кадрової політики, а також сприяє реалізації державою правоохорон-

ної функції завдяки залученню відповідних професійних кадрів [5, с. 68].

Аналізуючи різні юридичні думки щодо встановлення сутності кадрової політики держави взагалі та кадрового забезпечення її органів, зокрема, можна помітити відсутність єдиного підходу до вживання вченими відповідних дефініцій. У науковій літературі можна зустріти термін «кадри», «персонал», «особовий склад» тощо. Вказані поняття є майже тотожними, але із певними особливостями, тому проаналізуємо їх співвідношення.

На сьогодні дефініція «кадри» у публічній службі вченими – адміністративістами розглядається в широкому та вузькому сенсі.

З широкої позиції кадри трактуються як коло посадових осіб, основним завданням яких є розробка і реалізація рішень у сфері публічного адміністрування. З вузької позиції кадри – це винятково сукупність посадових осіб. Окрім вказаного, кадри публічної служби пропонується вважати елементом кадрів держави.

У свою чергу, М.М. Прокоф'єв погоджується з думками вчених, які розглядають категорію «кадри» як об'єднання людей, що реалізують свої обов'язки в системі публічної служби та наділені відповідними повноваженнями, у тому числі правом застосування заходів державного примусу [4, с. 168]. Учений зауважує, що кадри в системі публічної служби – це об'єкт кадрової політики, який включає працівників і співробітників органів публічної влади, що забезпечують функції і завдання публічного адміністрування. При цьому доречно виділити низку специфічних ознак, що мають вираження у впливі з боку суб'єктів адміністрування щодо здійснення функцій держави з формування трудових ресурсів; наявність цільового характеру взаємозв'язку з державним органом; цілісність і динаміку; системний характер. Спираючись на викладене, можна підкреслити, що кадри (або особовий склад) правоохоронних органів – це штатний кваліфікований склад працівників, які безпосередньо беруть участь у процесі реалізації цілей, завдань, функцій і повноважень цих органів [4, с. 169].

Зважаючи на динамічний процес реформування та розвитку вітчизняних державних органів, у наукових колах розпочалася жвава дискусія стосовно співвідношення та можливості заміни терміна «кадри» на «персонал». Особливо це питання актуалізувалося для правоохоронних органів, оскільки саме вони в останні роки зазнали суттєвих змін, у зв'язку з чим коло фахівців, які забезпечують життєдіяльність цих органів, значно розширилося та вже не вкладається в межі дефініції «кадри».

А.М. Клочко зазначає, що використання терміна «персонал» як множини від слова персон (особистість, особа) замість терміна «кадри» відбиває зміни щодо сприйняття людей на виробництві, тенденцію до переходу від ресурсного, споживчого ставлення до працівників до гуманістичного, до сприйняття персоналу як головного надбання підприємства з огляду на унікальність його якостей та безмежність можливостей [6, с. 374].

Як персонал може розглядатися весь чисельний склад співробітників конкретної організації: фахівці, керівники, організаційно-технічні співробітники. До персоналу також відносять працівників, об'єднаних професійно-трудовими та іншими ознаками [4, с. 170].

У свою чергу, О.М. Бандурка зазначає, що дефініція «персонал» є більш сучасною ніж «кадри» та пропонує їх ототожнювати, зазначаючи, що кадри або персонал – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції [7, с. 2].

Підтримуючи, в цілому, думки вчених про синонімічність категорій, що розглядаються, усе ж наголосимо на деяких їх важливих відмінностях.

Отже, основною особливістю використання вказаних конструкцій вбачається те, що кадри є поняттям значно вужчим за персонал, за своєю сутністю це його базова частина та професійно-кваліфікована основа. Дефініція «персонал» є категорією динамічною, яка постійно еволюціонує та передбачає персоніфікований підхід до кожного працівника з урахуванням індиві-

дуально-визначених якостей. У свою чергу, термін «кадри» вважається більш знеособленим і статичним, що не передбачає динамічного розвитку [4, с. 170]. Тому науковці думки щодо заміщення формулювання «кадри» на «персонал» при характеристиці та аналізі процесу кадрового забезпечення державних органів мають право на існування.

З іншого боку, особливості кадрової роботи у правоохоронних органах, у тому числі і в Державному бюро розслідувань, ставлять їх на окреме місце в системі інших державних органів, у першу чергу з огляду на специфічні професійно – кваліфікаційні вимоги як до кандидатів, що претендують на зайняття відповідних посад, так і безпосередньо до працівників цих органів, які є невід'ємною частиною їх персоналу, виступають об'єктом кадрового забезпечення та складають професійне правоохоронне ядро. З огляду на вказане вважаємо доцільним при аналізі адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань використовувати дефініції «кадри» та «персонал» з позиції тотожності.

Слід наголосити, що наведену тезу підтверджує і Закон України «Про державне бюро розслідувань», який у ст. 14 персоналом визначає:

- 1) осіб рядового і начальницького складу;
- 2) державних службовців;
- 3) інших осіб, які уклали трудовий договір (контракт) із Державним бюро розслідувань [8].

Підкреслимо, що особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань вважаються громадяни України, які на конкурсній основі у добровільному порядку (за контрактом) прийняті на службу до Державного бюро розслідувань і яким присвоєно спеціальні звання осіб рядового та начальницького складу відповідно до діючого законодавства [9]. Вказані особи мають статус працівника ДБР України, який підтверджується службовим посвідченням.

На осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань поши-

рюється дія Дисциплінарного статуту Національної поліції України з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державне бюро розслідувань». Зауважимо, щов переважній більшості це співробітники, які безпосередньо реалізують завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, підвідомчість яких віднесено законодавцем до правоохоронного органу, що вивчається (слідчі, дізнавачі, оперуповноважені, оперативні чергові тощо).

У той же час на державних службовців Державного бюро розслідувань поширюється дія Закону України «Про державну службу», а їх посади, у свою чергу, відносяться до відповідних категорій посад державної служби в порядку, встановленому законодавством.

Частина персоналу ДБР, що не входить до вказаних вище категорій, виконує свої обов'язки на основі укладання трудового договору або контракту із Державним бюро розслідувань. Вказані кадри ДБР виконують допоміжні та технічні функції, зокрема діловодства, технічної обробки інформації (впорядкування, облік, зберігання, тиражування, видача, пересилка тощо), обслуговування та інші задачі, які безпосередньо не пов'язані із реалізацією завдань, які закріплені у ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [8].

Принагідно відзначимо, що якісна реалізація механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР є важливим підґрунтям як для успішного виконання цим органом своїх завдань зокрема, так і для реалізації державою всієї правоохоронної функції в цілому.

У практичній площині вказаний процес має свій прояв у таких елементах проходження служби у Державному бюро розслідувань, як відбір і набір кадрів; їх належна підготовка і перепідготовка; підвищення кваліфікації та стажування; дотримання службової дисципліни та притягнення працівників до відповідальності; запобігання корупції тощо.

Наголосимо, що кадрове забезпечення діяльності ДБР, у тому числі його нормативно-правова основа, знаходиться у постійній

позитивній динаміці. Так, 16 травня 2019 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань», положеннями якого були значно покращені умови проходження служби кадрами вказаного правоохоронного органу, зокрема, було запроваджено поповнення кадрового складу ДБР власними оперуповноваженими; закріплення кваліфікаційних вимог до директорів територіальних управлінь та керівників підрозділів центрального апарату; складення присяги особами рядового і начальницького складу ДБР; встановлення спеціальних звань осіб рядового і начальницького складу ДБР; встановлення доплат за науковий ступінь та премій тощо [10, с. 198].

Важливим напрямом у розвитку професійних та особистих навичок працівників Державного бюро розслідувань є їх перепідготовка, професійне навчання, стажування, підвищення кваліфікації тощо. Це процес, під час якого покращується рівень готовності особи до виконання поставлених завдань і функцій, набуття нею здатності виконувати додаткові завдання та обов'язки шляхом отримання нових знань і вмій у межах професійної діяльності або галузі знань [11, с. 67].

Положеннями Закону України «Про державне бюро розслідувань» встановлено, що працівники ДБР регулярно, не менше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації, при цьому окремо наголошується на тому, що та частина персоналу Бюро, до повноважень якої належать виявлення, розкриття і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, проходять перепідготовку або підвищення кваліфікації за спеціальними програмами, у тому числі за кордоном [8]. При цьому стратегічними завданнями діяльності ДБР на найближчі роки визначено запровадження ефективної системи атестування працівників Бюро, розроблення порядку роботи атестаційних комісій центрального апарату та територіальних управлінь Державного бюро розслідувань, а також удосконалення порядку

переведення працівників та підвищення їх кваліфікації [12].

Висновки

Підбиваючи підсумки дослідження, слід констатувати, що кадрова політика в правоохоронній сфері нашої держави має вкрай важливе значення, оскільки саме практична діяльність правоохоронців безпрецедентно впливає на рівень успішності розв'язання проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу [3, с. 102]. У той же час якісний підбір кадрів для Державного бюро розслідувань відіграє ключову роль у механізмі ефективної реалізації завдань та функцій, що покладені державою на цей правоохоронний орган.

Література

1. Комірчий П.О. Форми та процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. *Юридична наука*. № 4 (106). 2020. С. 86-101.
2. Кагановська Т.Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2012. 424 с.
3. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №12. С. 102–107.
4. Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення у системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (26). 166-171.
5. Тимошенко В. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. URL: <https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/f7e4cabb-4f44-4753-a39e-05cfbd5a4438/content>
6. Клочко А. М. До питання співвідношення понять «кадри» та «персонал» як ключових елементів кадрового забезпечен-

ня органів внутрішніх справ України. *Вісник ХНУВС*. 2011. № 4 (55) С. 374-378.

7. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

8. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII ; у ред. від 20 берез. 2020 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>

9. Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань: постанова Кабінету Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 743. *Офіційний вісник України*. 2020. № 69. Ст. 2220

10. Бакаянова Н. М. Кадрова політика та її значення у реалізації завдань Державного бюро розслідувань. 2019. С. 197-201. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/20144/>

11. Чекмарьова Л. Ю. Актуальні питання підвищення кваліфікації працівників Державного бюро розслідувань. 2018. С. 67-69.

12. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідування на 2022-2026 роки. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/strategichna-programa-diyalnosti/strategichna-prog.pdf>

SUMMARY

The article examines the current aspects of the administrative and legal regulation of personnel support of the State Bureau of Investigation.

It was emphasized that the importance of the problem of administrative and legal regulation of staffing of the State Bureau of Investigation is based on the dynamics of the processes of introducing a complex of reforms and transformations in the domestic law enforcement sphere. It was noted that the development of the newest system of law enforcement bodies, represented by the SBI, is a consequence of the urgent demand of society to eradicate corruption in the system of public administration bodies.

It was determined that the complex and coordinated process of staffing of law enforcement agencies of the state is fully reflected in practical activities in the ways, order, forms and procedures provided for by the current administrative legislation.

It has been established that to date in the scientific legal literature there is a lack of a single approach to the use by scientists of the definitions of "personnel".

It is emphasized that the definition of "personnel" in the public service is considered by administrative scientists in a broad and narrow sense.

From a broad perspective, personnel are interpreted as a circle of officials whose main task is the development and implementation of decisions in the field of public administration. From a narrow point of view, personnel are exclusively a collection of officials. It was emphasized that it is proposed to consider the personnel of the public service as an element of the state personnel.

Keywords: administrative and legal regulation, State Bureau of Investigation, human resources, personnel, personnel, law enforcement function, professionalism.