

## ФОРМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Комірчий П. О.

Кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України є унормованим на рівні національного адміністративного законодавства, в якому міститься комплекс вимог щодо здійснення цього процесу в межах відповідних форм і процедур. Автором доводиться, що форми кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України як об'єктивні і конструктивні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення публічної служби у відповідній сфері становлять певну систему, якою охоплені форми стратегічної організаційно-штатної роботи, навчально-підготовчі форми, форми добору і відбору кадрів, форми призначення на посаду, форми, що стосуються процесу проходження служби, форми, що стосуються припинення публічної служби. Обґрунтовується, що наявні в законодавстві вимоги щодо форм кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері сприяють належному укомплектуванню правоохоронних органів якісними кадрами, уможливають ефективне та раціональне керування кадровим забезпеченням.

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

Кадровое обеспечение публичной службы в правоохранительной сфере Украины является нормативным на уровне национального административного законодательства, в котором содержится комплекс требований по осуществлению этого процесса в пределах соответствующих форм и процедур. Автором доказывается, что формы кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере Украины как объективные и конструктивные проявления взаимосогласованного функционирования составляющих элементов механизма обеспечения публичной службы в соответствующей сфере являются собой определенную систему, охватывающую формы стратегической организационно-штатной работы, учебно-подготовительные формы, формы отбора кадров, формы назначения на должность, формы, касающиеся процесса прохождения службы, формы, касающиеся прекращения публичной службы. Обосновывается, что имеющиеся в законодательстве требования относительно форм кадрового обеспечения публичной службы в соответствующей сфере способствуют надлежащему укомплектованию правоохранительных органов качественными кадрами, делают возможным эффективное и рациональное управление кадровым обеспечением.

**Ключевые слова:** кадры, кадровое обеспечение, правоохранительный орган, публичная служба, публичное администрирование.

The staffing of the public service in the law enforcement area of Ukraine is standardized at the level of national administrative legislation, which contains a set of requirements for the implementation of this process within the relevant forms and procedures. The author proves that the forms of staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine, as objective constructive manifestations of the mutually functioning of the public service provision mechanism constituent elements in the relevant field, constitute a certain system that

encompasses: forms of strategic organizational and staff work; educational training forms; forms of recruitment and selection of personnel; forms of appointment; forms related to the service process; forms regarding the termination of public service. It is substantiated that the requirements in the legislation regarding the forms of staffing for public service in the relevant field contribute to the proper staffing of law enforcement bodies with high-quality personnel and makes efficient and rational management of staffing possible. It is determined that at the normative level to the human resources of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine there is a considerable number of normative requirements (standards) regarding the static and dynamic manifestation of this security, which is conditioned by the actual need for the alternative direction of the relevant phenomenon and the process for the proper staffing of the administration of the subject of the public administration human resources, enabling efficient and rational management of staffing and increasing the level of uniqueness of this phenomenon. It is concluded that the standardized by the provisions of the current administrative legislation of Ukraine personnel support of the public service in the field of law enforcement is characterized by a significant number of forms of staffing and procedures of staffing, carried out in accordance with the procedure enshrined in the legislation, within the specified forms, objectively significant practical reality. The availability of a set of forms and procedures for staffing enables the formation of a public service in the field of law enforcement so that the public service bodies of the relevant field can make sufficient use of their own potential to achieve the purpose of their creation and functioning, carrying out their tasks and performing their own functions.

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

**Постановка проблеми та її актуальність.** Кадрове забезпечення у загальному контексті є окремою галуззю (напрямом) кадрової політики, що підпорядкована меті цієї політики й органічно взаємопов'язана з іншими її спрямуваннями. У цьому сенсі кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України є феноменом, що виявляється у статичному та динамічному аспекті, а тому є: 1) галуззю кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес з належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах); 2) нормативно врегульованою, особливою та цілеспрямованою управлінською діяльністю уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони, а також процесом і сукупністю відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів,

Комірчий П. О., 2019

процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби у правоохоронній сфері шляхом вчасного та оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами.

Отже, кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави є досить складним й узгодженим процесом, котрий має виявлятися в практичній діяльності у передбачених чинним адміністративним законодавством способах, порядку та формах. При цьому слід звернути увагу на те, що досі форми кадрового забезпечення публічної служби у зазначеній сфері не були предметом комплексного дослідження, в якому б враховувались усі актуальні зміни в адміністративному законодавстві України, що є особливою актуальною проблемою вітчизняної науки адміністративного права. Безумовно, ця проблема також є й важливою практичною проблемою. Це пояснюється надзвичайною актуальністю кадрового забезпечення в умовах численних адміністративно-правових перетворень, які відбуваються в нашій державі, та наявними факторами загрози національній безпеці (зокрема, це тимчасова окупація окремих територій України [1, с. 30], корупція у правоохоронних органах та в структурі суб'єктів публічного адміністрування загалом [2, с. 26-27, 35]), котрі певною мірою мінімізуються унаслідок належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Кадрове забезпечення та форми цього забезпечення вже були предметом дослідження багатьох українських вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, С.О. Андренко, О.Ю. Антипцевої, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, К.Л. Бугайчук, В.М. Вац, Т.Ю. Витко, В.Ю. Грітчиної, Н.А. Дубини, В.О. Зозулі, Т.Є. Кагановської, К.О. Капустіної, А.М. Клочка, О.М. Ключєва, О.В. Красноборова, А.М. Кузнєцова, С.А. Масленникової, О.О. Панової, С.В. Подкопаєва, В.В. Сухоноса, І.О. Чухлебова, В.Г. Яцуби. При цьому слід констатувати таке: 1) сьогодні в наявній науковій літературі відсутнє узгоджене розуміння феномену кадрового забезпечення загалом та форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері зокрема; 2) особливості кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронних органах ще не були комплексно досліджені вченими з урахуванням останніх змін законодавства. Все це сукупно актуалізує потребу узагальнення наукової думки про актуальні форми кадрового забезпечення публічної служби в сфері правоохорони й окреслення сутності та структури форм цього забезпечення.

Отже, **метою статті** є з'ясування юридичної сутності структури форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави. Ця мета досягатиметься шляхом критичного аналізу наявних наукових досліджень українських вчених, котрі вже розглядали проблеми кадрового забезпечення публічної служби, а також шляхом дослідження чинного законодавства України в частині, що унормовує процес кадрового забезпечення публічної служби загалом та правоохоронної сфери зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** У загальному контексті форми кадрового забезпечення є спеціальним виявом такої юридичної конструкції, як форми адміністративно-правового забезпечення. При цьому український вчений-адміністративіст Д.В. Мамчур вважає, що в адміністративно-правовому контексті формою

забезпечення є зовнішнє вираження певних дій, котрі здійснюються відповідними суб'єктами в межах наданих їм повноважень й можуть вважатись належною підставою для настання чи ненастання правових наслідків [3, с. 10, 14]. Однак в аспекті кадрового забезпечення, на думку С.Г. Гаспарян, яка розглядає означене питання в межах кадрового забезпечення судово-експертних установ, відповідними формами кадрового забезпечення є «зовнішнє вираження діяльності з кадрового забезпечення судово-експертних установ, яке відображає його сутність, цілі, завдання, зміст та особливості (відбір і добір кандидатів на посади експертів окремих судово-експертних установ, професійну підготовку експертів (навчання, підвищення кваліфікації, професійну атестацію експертів), оцінювання та контроль, просування службою, мотивацію, соціальне забезпечення, правове виховання)» [4, с. 10].

Тобто можемо дійти закономірного висновку, що *форми кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України* - це об'єктивні й конструктивні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, цілі, завдання, зміст та особливості належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення у практичну дійсність.

Оскільки форми кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері є об'єктивним проявом відповідної забезпечувальної діяльності, можемо дійти висновку, що ці форми окреслюють певні процедури кадрового забезпечення (кадрові процедури), а види цих процедур зумовлюють видову структуру вказаних форм. Зазначене у тій чи іншій мірі підтверджується в процесі критичного аналізу актуальних методико-теоретичних підходів юристів-адміністративістів і економістів [5, с. 189-195; 6, с. 43-44; 7, с. 132-192; 8, с. 283-284] до виокремлення форм кадрового забезпечення загалом та вказаних форм забезпечення кадрами в контексті сфери правоохорони. Під поняттям «процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України» пропонуємо розуміти встановлені адміністративним законодавством України публічно-правові правила, котрими впорядковується діяльність публічної служби у відповідній сфері й формується високоєфективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечуються права, свободи та законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій та заходів, прийняття та виконання управлінських рішень в межах передбачених форм кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.

З огляду на викладене, а також на сукупність нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби можемо дійти закономірного висновку про можливість окреслення структури форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері відповідно до логіки послідовного здійснення управлінських дій стосовно реалізації процедур кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.

1. *Форми стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.* Відомо, що від чисельності працівників, котрі виконують певні функціональні

обов'язки, залежить статус підрозділу, кількість керівників та рівнів керування, можливість спеціалізації, особливості організації праці, тому штатна чисельність держоргану в правоохоронній сфері - це найважливіша характеристика цього органу, його підрозділів та один із факторів, що визначає параметри організаційної структури [9, с. 33]. У цьому контексті важливе значення має організаційно-штатна робота як особлива група форм кадрового забезпечення публічної служби, що охоплює низку процедур кадрового забезпечення, що можуть здійснюватися в межах цих форм.

Саме тому з метою більш комплексного розгляду досліджуваного питання вважаємо доцільним окремо розглядати базові форми організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби, а також інші форми, котрі є групами форм кадрового забезпечення, що вченими розглядаються в межах форм організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби (наприклад, стосовно підготовки кадрів, набору кадрів, їх атестації тощо). У цьому контексті досліджувана група форм кадрового забезпечення має такі основні форми-елементи базової організаційно-штатної роботи:

1) облік кадрового складу. Облік кадрового складу публічної служби у розглядуваній сфері - це вид управлінського обліку, що виявляється у кількісному вимірюванні та якійсній характеристиці діяльності щодо кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони (зокрема, облік найму, переміщення, переведення та звільнення службовців) та може використовуватися для виявлення, організації, регулювання та подання інформації й даних щодо кадрового забезпечення відповідної публічної служби;

2) планування кадрового складу (потреби в кадрах) публічної служби у правоохоронній сфері України. Це планування покликане вирішувати завдання щодо забезпечення підприємства необхідним для досягнення цілей персоналом, відповідності завдань та персоналу, який їх виконує, відповідного рівня кваліфікації персоналу, мотивації тощо [10, с. 10]. При цьому основними ідеями такої форми є вимоги стосовно: а) об'єктивності форми; б) ґрунтування планування, з одного боку, на положеннях чинного законодавства та на актуальних здобутках доктрини адміністративного права, публічного адміністрування у відповідній частині, а з іншого - на людиноцентристській спрямованості діяльності держави; в) узгодженості планування кадрового складу не лише з нормативними актами законодавства, але й з внутрішніми документами державного органу; г) реальності та конкретності планування кадрового складу; г) стратегічного попередження проблем у кадровому забезпеченні;

3) розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами. Ця форма організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони заснована на результатах планування кадрового складу й повинна у повній мірі раціонально та оптимально здійснюватися, відповідаючи плану кадрового складу. Також мають враховуватись проблеми практичної дійсності, котрі унеможливають належну реалізацію відповідної форми кадрового забезпечення;

4) стимулювання належної службової активності кадрів, зміцнення службової дисципліни, законності та поваги до прав людини й людської гідності, а також посилення позитивної відповідальності в діяльності публічної служби. Належна службова активність кадрів

публічної служби є результатом високого рівня самосвідомості публічних службовців, проте не слід ігнорувати те, що не всі публічні службовці є високоосвідомими особами, а також те, що не всі високоосвідомі службовці можуть постійно залишатись такими, попри агресивну обстановку, в якій вони виконують службові завдання (певна річ, особливо це стосується діяльності публічної служби у сфері правоохорони).

2. *Навчально-підготовчі форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.* Ця група виявляється у таких формах кадрового забезпечення: 1) у відборі кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання; 2) в особливій формі перебігу процесу навчання; 3) у завершенні процесу навчання, позитивні результати якого передбачають подальший розподіл випускника до державного органу, в якому він буде проходити службу.

3. *Форми добору і відбору публічних службовців у правоохоронній сфері України.* Сьогодні, як зазначають В.С. Венедіктов і М.І. Іншин, комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний та соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення [11, с. 4], що є цілком закономірним з огляду на важливість дисциплінованої, ефективної та раціональної діяльності публічних службовців щодо підтримання життєздатності держави. Українська вчена О.П. Єфремова справедливо зазначає: «Ефективність діяльності державного органу значною мірою визначається ступенем відповідності державних службовців посадам, котрі вони займають чи мають зайняти» [12, с. 159]. Водночас слід враховувати також і те, що на сучасному етапі розвитку суспільства завдання, що ставляться перед публічними службовцями у правоохоронній сфері (зокрема, в ОВС) стають все більш складними, багатогранними та відповідальними [13, с. 1], що зумовлює потребу у підвищенні вимог до відповідних публічних службовців. Саме тому посилюються також вимоги до добору і відбору публічних службовців, унаслідок чого на публічну службу потрапляють найбільш конкурентоздатні, добросовісні та відповідальні особи.

4. *Форми призначення на посаду публічної служби у сфері правоохорони та заміщення цієї посади, розстановки кадрів.* Призначенням на посаду публічної служби у сфері правоохорони слід розуміти юридичне оформлення (закріплення) адміністративно-правового посадового статусу публічного службовця органу публічної служби у правоохоронній сфері, що регламентується чинним законодавством і виявляється у формі розпорядчого документа (зокрема, наказу, указу, постанови). Що стосується заміщення посади, то це фактичний і юридично значущий спосіб набуття громадянином, призначеним на посаду, відповідного адміністративно-правового посадового статусу, оформленого призначенням.

5. *Форми кадрового забезпечення, що стосуються процесу проходження служби в органах публічної служби в сфері правоохорони.* Ця група форм є найбільш об'ємною (об'єднує не лише низку окремих форм кадрового забезпечення, але й їх підгрупи, які мають власну формальну структуру), оскільки стосується різних аспектів кадрового забезпечення публічної служби, ускладнених проблемами та особливостями перебігу службових відносин, які є особливо складними публічно-правовими відносинами за участю публіч-

них службовців. Такі відносини зумовлені можливостями суміщення посад, переміщення, вертикальної та горизонтальної ротації кадрів, службового просування службовців, проведення службового розслідування, перебування службовців у відпустках, передбачених спеціальним законодавством про відпустки. З огляду на вимоги щодо об'єму наукової статті в її межах ми окреслимо лише окремі з цих форм, а саме:

1) форми оцінювання ефективності роботи публічних службовців та контролю за виконанням ними службових обов'язків. У межах цієї форми забезпечення об'єктивуються можливості: а) виявляти працівників, котрі не виконують поставлені перед ними задачі в необхідному обсязі, та надати їм змогу виправити свої помилки; б) виявляти та заохочувати працівників, що сумлінно виконують свої обов'язки, користуються авторитетом, мають значні успіхи у службовій діяльності, заслуговують на підвищення або переміщення на посаду з більш відповідальними функціональними обов'язками [14, с. 179];

2) форми підвищення кваліфікації, професіоналізму, а також перепідготовки кадрів (форми профорієнтаційної роботи). Ця форма ґрунтується на такій логіці: якщо базовий рівень професіоналізму та кваліфікації особи є нормативною умовою для заміщення нею певної вакантної посади у відповідному органі публічної служби, то подальше перебування цієї особи на посаді (та просування службою) є можливим лише за умови, що ця особа завжди буде актуалізувати власний професіоналізм та рівень професійної кваліфікації.

6. *Форми кадрового забезпечення, що ґрунтуються на припиненні службових відносин з публічними службовцями у сфері правоохорони* (припиненні публічної служби). Під припиненням публічної служби у загальному контексті можна розуміти відмову державного службовця від державно-службових повноважень або відмову суб'єкта призначення від виконання державно-службових повноважень. При цьому, як зазначає українська вчена Ю.Г. Фаєр, «при припиненні державної служби сторонами, на відміну від припинення трудового договору, мають чітко дотримуватися законодавчих приписів і не мають права здійснювати припинення за взаємною домовленістю без відповідного правового визначення» [15, с. 14].

**Висновки.** На нормативному рівні до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України існує значна кількість нормативних вимог (стандартів) стосовно статичного та динамічного вияву цього забезпечення. Це зумовлюється фактичною потребою безальтернативного спрямування відповідного феномену та процесу на належне укомплектування суб'єкта публічної адміністрації якісними кадрами, уможливлення ефективного та раціонального керування кадровим забезпеченням і підвищення рівня однозначності цього явища, а також результатів його об'єктивного вияву. Саме тому унормоване положеннями чинного адміністративного законодавства України кадрове забезпечення публічної служби у сфері правоохорони характеризується значною кількістю форм кадрового забезпечення, а також їх підформ та процедур кадрового забезпечення, що здійснюються відповідно до порядку, закріпленого у законодавстві, в межах вказаних форм, об'єктивуючи їх в юридично значимій практичній діяльності. Наявність окресленого обсягу форм

і процедур кадрового забезпечення дозволяє формувати публічну службу у правоохоронній сфері таким чином, щоб органи публічної служби відповідної сфери могли в достатній мірі використовувати власний потенціал для досягнення мети свого створення та функціонування, здійснюючи свої завдання та реалізуючи свої функції.

### Література

1. Суббот А.І. Інформаційна безпека суспільства. *Віче*. 2015. № 8. С. 29-31.
2. Гладкий В.В. Кримінометричний аналіз прийнятності корупції та умов формування ціни корупційної послуги. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2019. Т. 26, № 2. С. 24-39. DOI:10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.
3. Мамчур Д.В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни в державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.
4. Гаспарян С.Г. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення судово-експертних установ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 20 с.
5. Андриченко С.О. Принципи, форми та методи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Митна справа*. 2013. Спец. вип., № 2. С. 189-195.
6. Антипцева О.Ю., Калініна О.М. Сучасні форми кадрового забезпечення маркетингової служби підприємства. *Збірник тез доповідей XLIV наук.-практ. конф. наук.-пед. працівн., наук., аспірант. та співробітн. академії, м. Харків, 18-25 лют. 2011 р. Харків : [б. в.], 2011. Ч. 5. С. 43-44.*
7. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
8. Ткачук В.О. Теоретичні основи ефективного забезпечення робітничими кадрами підприємств промисловості. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2011. № 1 (55). С. 282-287.
9. Галкін Д.В. Організаційно-штатна робота у міліції Радянської України. *Право і безпека*. 2009. № 5. С. 33-36.
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. Венедіктов В.С., Іншин М.І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби. *Форум права*. 2005. № 1. С. 4-8.
12. Єфремова О.П. Конкурс як різновид кадрової процедури при формуванні кадрового потенціалу державної служби України. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія «Економіка і право»*. 2013. № 21. С. 159-164.
13. Перепелиця А.В. Особливості професійного відбору персоналу до органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 1-9.
14. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175-180.
15. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 20 с.

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