

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.27>

ТИМОШЕНКО В.О.

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF THE SUBJECT OF STAFFING THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION**

Стаття присвячена формуванню актуальної наукової думки щодо адміністративно-правової сутності правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Автором формується визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР» та окреслюється коло відповідних структурних і позаструктурних суб'єктів кадрового забезпечення. На підставі цього досліджуваній правовий статус пропонується розуміти як особливу систему закріплених та гарантованих у законодавстві взаємопов'язаних ознак суб'єкта, що сукупно визначають його місце (становище) у системі суб'єктів управлінської діяльності, призначення у структурі публічного адміністрування, можливості (обов'язки) здійснювати конкретні кадрові процедури та взаємодіяти з іншими суб'єктами адміністративного права та із суспільством. Окреслюється структура такого правового статусу, котру розкрито як комплекс елементів, що становлять: адміністративна правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР (охоплює процедурні критерії створення суб'єкта; процедурні вимоги до осіб, які бажають увійти до складу суб'єкта; процедурні вимоги кворумного характеру функціонування суб'єкта та інші вимоги, що засвідчують правоздатність суб'єкта); спеціальна компетенція суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР; гарантійний елемент статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР (завдання та функції таких суб'єктів); юридична відповідальність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Зроблено висновок, що суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР слід розуміти сукупність суб'єктів адміністративного права, повноважних відповідно до чинного законодавства бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції належні їм функції, наслідком чого є створення кадрових умов у відповідному правоохоронному органі, що сприяють його належному функціонуванню. Тобто суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР відрізняє наявність у них нормативно визначеного і чітко закріпленого за ними відповідного правового статусу як основного чи другорядного статусу.

Ключові слова: адміністративна реформа, державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, правовий статус, правоохоронний орган.

The article focuses on the formation of relevant scientific thought related to the administrative and legal essence of the legal status of subject of staffing the State Bureau of Investigation functioning. The author develops the definition of the “subject of staffing the SBI functioning” concept and outlines the circle of structural and out-structural staffing subjects. On this basis, the legal status under study is proposed to be understood as a special system of interrelated features of an entity enshrined and guaranteed in the legislation, and they collectively determine its place (position) in the system of administrative activity subjects, appointments in the structure of public administration, opportunities (abilities) to carry out specific personnel procedures and interact with other subjects of administrative law and with society. The structure of such a legal status is determined, which is disclosed as a set of elements, which are as follows: the administrative legal personality of the subjects of staffing the SBI activities (covers procedural criteria for

creating a subject; procedural requirements for persons who want to become a part of the subject; procedural requirements of the quorum nature of the subject's functioning and others requirements certifying the legal capacity of the subject); special competence of subjects of staffing the SBI activities; guarantee element of the status of subjects of staffing the SBI activities (tasks and functions of such subjects); legal responsibility of subjects of staffing the SBI activities. It is concluded that the subjects of staffing of the SBI should be understood as a set of subjects of administrative law, authorized in accordance with applicable law to be participants in management relations regarding staffing of the Bureau, responsibly implementing within their competence their functions, the result what is the creation of staffing conditions in the relevant law enforcement agency that contribute to its proper functioning. That is, the subjects of staffing of the SBI are distinguished by the presence of a normatively defined and clearly assigned to them the relevant legal status as a primary or secondary status.

Key words: *administrative reform, law enforcement agency, legal status, staffing, State Bureau of Investigation.*

Постановка проблеми. Кадрове забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) здійснюється у межах відповідного адміністративно-правового механізму, однак динамічного вияву цей механізм набуває лише у результаті службової діяльності компетентних суб'єктів – суб'єктів кадрового забезпечення, котрі діють у рамках вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України. Саме тому соціально-правову важливість діяльності суб'єктів кадрового забезпечення важко недооцінити, а тому ця діяльність повинна бути підзаконною, ґрунтуватись на принципах кадрового забезпечення. Інакше функціонування відповідного правового механізму не буде створювати необхідного ефекту для суспільства та держави чи навіть буде соціально шкідливим. З огляду на це «суб'єкти кадрового забезпечення повинні бути еталоном професіоналізму та компетентності» [1, с. 381], а нормотворцем повинні бути сформульовані чіткі нормативні положення про адміністративно-правовий статус цих суб'єктів й оптимальні шляхи реалізації цього статусу.

Додатково необхідність дослідження характеристики правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР нині зумовлена:

1) важливістю юридичного конструкту «правовий статус». Юридична значимість феномена «правовий статус» зонайперше полягає у тому, що «саме завдяки використанню в теоретичній та практичній дійсності поняття «статус» ми можемо зрозуміти: ким (чим) є той чи інший суб'єкт права у тих чи інших суспільних відносинах; в яких суспільних відносинах та якою саме мірою цей суб'єкт може брати участь; яким чином (на яких підставах, умовах, у якому порядку) певний суб'єкт права бере участь у певних суспільних відносинах і як (коли це можливо) відповідний суб'єкт виходитиме з цих відносин (чи як саме ці відносини мають припинитись) і т. д.» [2, с. 31];

2) потребою більш повного (та актуального) розуміння такого явища, як суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР. Зазначена сутність і соціально-правова значимість феномена «правовий статус» вказує на те, що найбільш повно роль і потенціал (особливо у процесі реформ) суб'єкта можуть бути осмислені лише на підставі встановлення правового статусу цих суб'єктів. Цілком очевидно, що особливо актуальним це питання постає для суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб [3, с. 44]. Особливим чином актуалізується це питання останніми змінами законодавства, що зумовили: змістові зміни правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, особливості здійснення ними кадрових процедур (зокрема, на підставі набрання чинності законодавчих актів про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності ДБР, а саме від 16 травня 2019 року № 2720-VIII, від 3 грудня 2019 року № 305-IX і т. д.); зміну організаційної структури Бюро (на підставі Указу Президента України від 5 лютого 2020 року № 41/2020). Крім того, слід відзначити також факт переосмислення кадрових і установчих повноважень голови держави щодо цього правоохоронного органу (на підставі Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Аналіз наукової літератури та не вирішені раніше питання. Сутність правового статусу та перелік суб'єктів кадрового забезпечення правоохоронних органів уже тією чи іншою мірою досліджувались В.Ю. Грітчиною [4, с. 60–72], Т.Є. Кагановською [5], А.М. Ключком [6, с. 82–156] та іншими науковцями. Беручи до уваги напрацювання цих та інших учених, а також положення чинного законодавства України, нами буде встановлено сутність правового статусу досліджуваних суб'єктів.

Отже, метою цієї статті є окреслення характеристики правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) з'ясування визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР»; 2) окреслення кола суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР; 3) встановлення сутності та структури правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро у контексті функціонування адміністративно-правового механізму кадрового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР є органи державної влади, структурні підрозділи ДБР, посадові особи, котрі відповідно до законодавства повноважні бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції функції, результатом чого стає створення кадрових умов у ДБР, що сприяють належному функціонуванню Бюро.

Що ж стосується кола суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, то слід констатувати таке: хоча ученими досить велику увагу приділено встановленню кола суб'єктів кадрового забезпечення правоохоронних органів України [див., напр.: 7, с. 30; 8], дотепер система відповідних суб'єктів забезпечення діяльності Бюро ще не була предметом дослідження. Вирішуючи цю проблему, зазначимо, що сутність кадрового забезпечення діяльності ДБР, визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності Бюро» та положення чинного законодавства України дають змогу розглядати коло цих суб'єктів як досить складну систему, котрою охоплено як ті суб'єкти адміністративного права, що належать до структури ДБР, так і ті, які перебувають поза цією структурою. Тобто структуру суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро становлять такі групи суб'єктів:

1. Позаструктурна група суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, тобто коло суб'єктів адміністративного права, що здійснюють відповідну забезпечувальну діяльність і перебувають поза межами структури Бюро, а саме: 1) Президент України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) комісія з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР.

2. Структурна група суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, тобто коло суб'єктів адміністративного права, що здійснюють відповідну забезпечувальну діяльність і перебувають у структурі Бюро, а саме: 1) Директор ДБР; 2) директори територіальних управлінь, керівники підрозділів центрального апарату ДБР та їхні заступники, котрі мають схожі з Директором кадрові повноваження на власному рівні компетенції; 3) Управління кадрової роботи та державної служби; 4) підрозділ внутрішнього контролю ДБР; 5) конкурсна комісія з проведення конкурсів на зайняття посад працівників ДБР; 6) Дисциплінарна комісія ДБР; 7) освітні заклади Бюро (Інститут підготовки кадрів ДБР); 8) Рада громадського контролю при ДБР.

Указані суб'єкти володіють власними правовими статусами, а поряд із ними правовим статусом суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР, котрий для них є або загальним, або спеціальним. Указаний правовий статус пропонуємо розуміти як особливу систему закріплених та гарантованих у законодавстві взаємопов'язаних ознак суб'єкта, що сукупно визначають його місце (становище) у системі суб'єктів управлінської діяльності, призначення у структурі публічного адміністрування, можливості (обов'язки) здійснювати конкретні кадрові процедури та взаємодіяти з іншими суб'єктами адміністративного права та суспільством.

Що ж стосується питання структури цього статусу, то з цього приводу зазначимо, що правовий статус суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР є конструктором, який становлять такі елементи, як:

1. Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цей елемент правового статусу складається з:

1) процедурних критеріїв створення суб'єкта. Такі вимоги безпосередньо залежать від того, про який саме суб'єкт кадрового забезпечення діяльності ДБР ідеться. Приміром, Управління внутрішнього контролю Бюро передбачається в організаційній структурі ДБР, створюється у відповідності до вимог законодавства, практичне виконання яких свідчить про те, що відповідна організаційна структурна одиниця правоохоронного органу набула галузевої правосуб'єктності та зберігає відповідну спроможність до моменту, доки цей суб'єкт не втратить власну адміністративну правосуб'єктність у законно визначеному порядку. Важливим для того, щоби реалізувати свою правосуб'єктність є також те, щоб керівництво Управління було правосуб'єктним, а також мало повноваження;

2) процедурних вимог до осіб, які бажають увійти до складу суб'єкта. Правосуб'єктність колегіального суб'єкта безпосередньо залежить від того, чи є належна міра правосуб'єктності

осіб (буквально: набувати службових прав і обов'язків для належного здійснення кадрових процедур у ДБР), які становлять цей колегіальний суб'єкт. Наприклад, підрозділи внутрішнього контролю центрального апарату ДБР повинні очолюватись керівництвом, призначеним на посади Директором ДБР (за поданням конкурсної комісії) у порядку, передбаченому частинами 2–11 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»;

3) процедурних вимог кворумного характеру функціонування суб'єкта та інших вимог, що засвідчують правоздатність суб'єкта. Наприклад, Рада громадського контролю (далі – РГК) при ДБР не може вести кадрову забезпечувальну діяльність на своїх засіданнях (її основної форми роботи), коли засідання не є правомочним, а саме тоді, коли на ньому присутні (не враховуються члени Ради, повноваження котрих достроково припинені) менше половини членів РГК від її загального складу (пункти 9 і 16 Положення, затвердженого Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020). Крім того, цей колегіальний консультативно-дорадчий орган не може вести кадрову забезпечувальну діяльність у разі припинення строку повноважень, а також дострокового припинення своєї діяльності.

Отже, доходимо думки, що досліджувана правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро є онтологічним складником їх адміністративно-правового статусу, що окреслюється здатністю цих суб'єктів: 1) набувати права, виконувати обов'язки щодо здійснення кадрового забезпечення Бюро; 2) нести юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язків щодо здійснення відповідної забезпечувальної діяльності.

2. Спеціальна компетенція суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цей складовий елемент правового статусу досліджуваних суб'єктів є складною юридичною конструкцією з огляду на те, що категорія «компетенція суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Бюро»:

1) у практичному вияві змістовно охоплює «компетенції» органу та службовців цього органу, що здійснюють компетентну діяльність. Вітчизняна учена М.І. Карпа, систематизувавши такий елемент правового статусу всіх суб'єктів публічної служби, як їхня компетенція, доходить висновку, що «компетенція публічної служби в інституційному аспекті» є «компетенцією органів державної служби, компетенцією органів місцевого самоврядування, компетенцією державних підприємств, установ, організацій, компетенцією інших осіб, що перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права» [9, с. 45]. У межах питання, що нами досліджується, йдеться про кадрові повноваження колегіального суб'єкта та посадової особи, яка безпосереднім чином реалізує службові права та виконує обов'язки, здійснюючи кадрову роботу;

2) у теоретичному вимірі охоплює (відповідаючи рівню адміністративної правосуб'єктності): а) предмет відання суб'єкта кадрового забезпечення, під яким пропонуємо розуміти онтологічний нормативний складник компетенції, що безпосереднім чином окреслює кадрове забезпечення діяльності Бюро (окремі аспекти здійснення такого забезпечення) як сферу, в якій суб'єкт спроможний здійснювати власні права та обов'язки, пов'язані із відповідною забезпечувальною діяльністю; б) повноваження суб'єкта кадрового забезпечення, якими охоплено: права суб'єкта кадрового забезпечення; обов'язки суб'єкта кадрового забезпечення.

3. Гарантійний елемент статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, який становлять завдання та функції таких суб'єктів. Завданнями досліджуваних суб'єктів, як елементом їхнього правового статусу, є узгоджені з їх рівнем адміністративної правосуб'єктності та компетенції, актуальні, пріоритетні, наперед визначені та конкретизовані у нормативно-правових актах види та обсяги цільової діяльності цих суб'єктів щодо здійснення ними кадрових заходів з метою забезпечення діяльності ДБР. Наприклад, беручи до уваги завдання правового механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР, можемо дійти висновку, що суб'єктами такого забезпечення виконуються такі завдання: 1) задоволення актуальних та прогнозованих кадрових потреб Бюро (наприклад, Директор Бюро призначає на посади працівників центрального апарату ДБР, директорів і заступників директорів територіальних управлінь цього державного органу); 2) задоволення права громадянина на доступ до публічної служби в Бюро (це завдання переважно виконується конкурсними комісіями).

Що ж стосується функцій суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро, то ними, як елементом правового статусу цих суб'єктів, є об'єктивно необхідні, обов'язкові нормативні напрями діяльності таких суб'єктів з приводу здійснення кадрової забезпечувальної діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення цих суб'єктів, зумовлені метою, завданнями механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР та актуальними чи прогнозованими кадровими потребами відповідного правоохоронного органу. Саме тому суб'єкти кадрового забезпечення діяльності Бюро виконують різні управлінські функції, зокрема: 1) кадрового обліку та прогно-

зування потреби ДБР у кадрах; 2) кадрового планування; 3) організації ефективного здійснення кадрових процесів у ДБР; 4) нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення; 5) координації в кадровій роботі; 6) контролю за кадровими процесами та за службовою дисципліною в ДБР; 7) правозастосовування у сфері кадрового забезпечення і т. д.

4. Юридична відповідальність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цю відповідальність можна окреслити як «правовідносини між державою і суб'єктом правопорушення, що характеризуються осудом протиправного діяння і правопорушника та покладення на нього обов'язку зазнати відповідно до санкції порушеної норми права несприятливих наслідків особистого, майнового й організаційного характеру» [10, с. 130]. Таким чином, можемо дійти висновку, що розглядуваний елемент правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР являє собою особливу та надзвичайно ефективну гарантію законності кадрового забезпечення, а також дотримання правопорядку в забезпечувальній діяльності цих суб'єктів.

Висновки. Суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР слід розуміти сукупність суб'єктів адміністративного права, повноважних відповідно до чинного законодавства бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції належні їм функції, наслідком чого є створення кадрових умов у відповідному правоохоронному органі, що сприяють його належному функціонуванню. Тобто суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР відрізняє наявність у них нормативно визначеного і чітко закріпленого за ними відповідного правового статусу як основного (приміром, це стосується Управління кадрової роботи та державної служби ДБР, конкурсної комісії з проведення конкурсів на зайняття посад працівників Бюро, Інституту підготовки кадрів ДБР) чи другорядного статусу (головним чином це стосується Президента України та Кабінету Міністрів України).

Список використаних джерел:

1. Подкопаєв С.В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.
2. Гладкий В.В. Значення та значимість правового статусу в юридичній науці та практиці. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матер. XX Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 трав. 2019 р.). Харків : НЮУ, 2019. Т. 1. С. 30–33.
3. Олійник О.О., Галуцько В.В., Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності : монографія. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 224 с.
4. Грітчина В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур у Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 199 с.
5. Кагановська Т.Є. Правовий статус кадрових підрозділів як суб'єктів кадрового забезпечення державного управління. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2009. Спец. вип. № 1. С. 30–38.
6. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 467 с.
7. Грітчина В.Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктного складу кадрових правовідносин у Національній поліції України. *Форум права*. 2017. № 1. С. 26–31.
8. Клочко А.М. Специфіка взаємодії суб'єкта й об'єкта кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 230–233.
9. Карпа М.І. До питання визначення компетенцій суб'єктів публічної служби. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 трав. 2018 р.). Київ : НАДУ, 2018. Т. 4. С. 44–45.
10. Гринь О.Д., Донченко О.І. Кримінальна відповідальність як різновид юридичної відповідальності. *Правова держава*. 2015. Вип. 19. С. 129–135.