

ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

ON THE POSSIBILITIES OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STAFFING OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION

Метою статті є формулювання актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу. Статтю присвячено формулюванню актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу в Україні. Пропонується створити та затвердити Концепцію кадрового забезпечення діяльності Бюро до 2030 року, що закріплюватиме серед стратегічних орієнтирів кадрового забезпечення: визначення подальшого розвитку кадрового забезпечення діяльності Бюро у взаємозв'язку з актуальними євроінтеграційними завданнями України; формування належного кадрового потенціалу у професійній публічній службі України загалом та в державній службі Державного бюро розслідувань зокрема; забезпечення реального дотримання принципів громадянства, патріотизму в кадровому забезпеченні діяльності Бюро й унеможливлення їх вибіркового застосування. Автором доводиться потреба комплексного вдосконалення правового регулювання підстав, умов та процедур кадрового забезпечення діяльності Бюро шляхом прийняття проекту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань». Цей проект законодавчого акту повинен, зокрема: оптимізувати перелік характеристик необхідного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на посаду директора Бюро; вдосконалити роботу суб'єктів кадрового забезпечення під час проведення конкурсу на зайняття посади директора Бюро та його заступників у частині встановлення фактичного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидатів на відповідні посади. Особлива увага приділяється обґрунтуванню потреби створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в Державному бюро розслідувань, що сприятиме формуванню збалансованої, узгодженої нормативної бази кадрового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу.

Ключові слова: адміністративна реформа, Державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, кадрові процедури, переважання ДБР.

The purpose of the article is to formulate topical proposals to improve the administrative and legal regulation of staffing of the State Bureau of Investigation through the prism of recent reforms in law enforcement and problems that hinder the proper implementation of the process. The article is devoted to the formulation of relevant proposals for improving the administrative and legal regulation of Personnel Support for the activities of the State Bureau of Investigation through the prism of recent reforms in the law enforcement sphere and problems that hinder the proper implementation of the relevant process in Ukraine. It is proposed to create and approve the concept of Personnel Support for the Bureau's activities until 2030, which will fix among the strategic guidelines of Personnel

Support: determining the further development of Personnel Support for the Bureau's activities in relation to the current European integration tasks of Ukraine; the formation of proper personnel potential in the professional public service of Ukraine in general and in the state service of the state Bureau of Investigation, in particular; ensuring real compliance with the principles of citizenship and patriotism in the personnel support of the Bureau's activities and preventing their selective application. The author proves the need for comprehensive improvement of the legal regulation of the grounds, conditions and procedures for Personnel Support of the Bureau's activities by adopting the draft law of Ukraine "on amendments to the law of Ukraine on the State Bureau of Investigation on improving personnel support for the activities of the State Bureau of Investigation". This draft legislative act should, in particular: optimize the list of characteristics of the required volume of administrative and legal personality of a candidate for the position of director of the Bureau; improve the work of Personnel Support subjects during the competition for the position of director of the Bureau and his deputies in terms of establishing the actual volume of administrative and legal personality of candidates for the corresponding positions. Special attention is paid to substantiating the need to create a codified bylaw on personnel procedures in the State Bureau of Investigation, which will contribute to the formation of a balanced, coordinated regulatory framework for Personnel Support for the activities of this law enforcement agency.

Key words: *administrative reform, reboot of the State Bureau of Investigation, staffing, staffing procedures, the State Bureau of Investigation.*

Вступ. Кадрове забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР, Бюро) сьогодні постає як цілісне соціально-правове явище, котре можна осмислити як підсистему управління цим правоохоронним органом, якою охоплено форми, методи, кадрові процедури, заходи та адміністративно-правові відносини, спрямовані на створення належних умов функціонування цього державного органу за рахунок формування необхідної якості та кількості кадрового складу ДБР, раціонального використання кадрового потенціалу Бюро, що здійснюється повноважними суб'єктами з урахуванням особливості функціонування ДБР відповідно до принципів кадрового забезпечення та в межах нормативних форм забезпечення, регламентованих чинним законодавством.

У цьому контексті слід мати на увазі, що сутність кадрового забезпечення діяльності ДБР полягає у тому, що воно є особливим суспільно-правовим феноменом, автономним елементом правової дійсності, що: 1) являє собою окремий напрям державної кадрової політики у системі публічної адміністрації у сфері правоохорони; 2) окреслюється як система складових частин – управлінських кадрових процесів (дій), форм, методів їх здійснення; 3) відображає рівень управління у життя стратегічних положень державної кадрової політики; 4) створює умови для здійснення державою правоохоронної функції. Характерним для цього явища є те, що воно: 1) є процесом, урегульованим адміністративним і конституційним законодавством; 2) має системний характер; 3) є специфічною компетентною управлінською діяльністю в Бюро, будучи частиною організаційної діяльності цього органу, а також діяльністю повноважних суб'єктів поза системою ДБР; 4) фінансується за загальним правилом за рахунок коштів державного бюджету України.

Таким чином, належне здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР створює умови для ефективної реалізації Бюро своїх завдань і функцій у сфері правоохорони. Попри це слід констатувати, що сьогодні останні реформи цього правоохоронного органу не змогли вирішити існуючі проблеми кадрового забезпечення діяльності ДБР, а в окремих питаннях – загострили їх. Усе це демонструє нагальну потребу в удосконаленні правового регулювання правового механізму кадрового забезпечення діяльності Бюро.

Різні аспекти кадрового забезпечення діяльності органів публічної служби (також у сфері правоохорони) та ДБР зокрема вже окреслювалися у наукових працях вітчизняними юристами-адміністративістами С.О. Андренко, С.Г. Гаспарян, В.Ю. Грітчиною, В.О. Кудрею, М.С. Мойсеєвим, В.А. Плотніченко та іншими науковцями. При цьому слід зазначити, що наявні наукові дослідження не завжди враховують останні зміни у законодавстві про кадрове забезпечення діяльності ДБР, а також поточні проблеми, які мають місце в кадровому забезпеченні цього правоохоронного органу.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР

крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) окреслення пропозицій програмно-концептуального характеру щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР; 2) формулювання конкретних пропозицій удосконалення чинного законодавства, що регулює досліджуваний феномен; 3) узагальнення результатів дослідження.

Результати дослідження. Раніше опубліковані наукові розвідки, присвячені окремим проблемним аспектам здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР [1; 2], а також критичний аналіз наукової літератури, в якій ученими вже виокремлювалися різні проблемні питання кадрового забезпечення діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері загалом [3, с. 134–150; 4, с. 120–127; 5, с. 164; 6, с. 378], дають змогу дійти думки, що сьогодні *пріоритетними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР є:*

1. *Створення та затвердження Концепції кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року.* Пропонована Концепція повинна щонайменше: 1) чітко пов'язувати подальший розвиток кадрового забезпечення ДБР з євроінтеграційними завданнями України, що привносить зрозумілість впливу реалізації євроінтеграційних прагнень держави на діяльність Бюро; 2) окреслювати подальші перспективи розвитку кадрового забезпечення відповідного правоохоронного органу, що: а) сприятиме визначеності майбутнього кадрового складу ДБР у цьому державному органі, а також подальших дій (орієнтирів професійного розвитку) службовців, що здійснюють кадрове забезпечення); б) зменшуватиме вплив мінливості політичного життя в Україні на стабільний розвиток ДБР, що являє собою елемент зниження політизації держслужби, що нині є особливою проблемою (це зумовлюватиме, зокрема, той факт, що ця Концепція повинна діяти до 2030 року, не орієнтуючись на результати президентських та парламентських виборів, котрі відбудуться у проміжок до 2030 року). Отже, можемо дійти висновку, що пропонована Концепція кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року є важливим актом, що становитиме концептуальний стратегічний ґрунт для вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності вказаного правоохоронного органу.

Відповідний позитивний ефект від прийняття та затвердження пропонованої Концепції може мати місце у тому разі, коли в межах цього документу закріплюватимуться такі стратегічні орієнтири кадрового забезпечення діяльності ДБР:

1) визначення подальшого розвитку кадрового забезпечення діяльності ДБР у взаємозв'язку з актуальними євроінтеграційними завданнями України, що містяться в Угоді про асоціацію України та ЄС. У Концепції слід закріпити таку засаду помірної європеїзації законодавства: *«Подальше наближення національного законодавства у частині, що врегульовує кадрове забезпечення діяльності ДБР, до законодавства європейських держав повинно відбутися шляхом використання у нормотворчій діяльності суб'єктів такої діяльності в Україні позитивного досвіду правового регулювання кадрового забезпечення органів публічної служби у правоохоронній сфері держав – членів ЄС, що може бути практично застосований із метою оптимізації функціонування ДБР»;*

2) формування належного кадрового потенціалу в професійній публічній службі України загалом та в державній службі ДБР зокрема. У Концепції повинні встановлюватися орієнтири підвищення рівня кадрового потенціалу ДБР, зокрема шляхом: а) мінімізації державою комплексу негативних чинників поточних соціально-економічних умов, за яких формується ресурс працездатних осіб, зацікавлених (також можуть бути зацікавлені у перспективі) у службово-трудова діяльності та службовій кар'єрі на державній службі у сфері правоохорони (передусім у ДБР); б) подальшого розвитку законодавства України про державну службу, норм про службу діяльність службовців Бюро, а також норм трудового законодавства, що поширюються на державних службовців, знижуючи мотивацію: конкурентних на ринку праці осіб до вступу на службу до ДБР; державних службовців професійно розвиватися, бути дисциплінованими, прагнути службової кар'єри в ДБР тощо;

3) забезпечення реального дотримання принципів громадянства, патріотизму (зокрема, знання державної мови) в кадровому забезпеченні діяльності ДБР й унеможливлення їх вибіркового застосування. Слід мати на увазі, що наявні в законодавстві норми про громадянство службовців ДБР є формальними, а тому існують ризики того, що вони будуть так само довільно виконуватися (залежно від особистості особи, на яку вони поширюються), як і норми законодавства про державну службу, у випадках, коли на ключові посади в державі за останні роки при-

значалися громадяни інших держав, котрі не відмовлялися від свого громадянства, однак їх призначення супроводжувалося риторикою про те, що відповідні кадрові процедури є надзвичайно політично корисними для України. З огляду на це, у пропонованій Концепції повинне міститися стратегічне завдання не лише вдосконалити чинне законодавство у формальній частині, а й створити правовий механізм перевірки дотримання держслужбовцями цих норм, передусім відносно службовців ДБР;

4) створення умов для гендерної рівності в ДБР у процесі кадрового забезпечення діяльності ДБР. У пропонованій Концепції повинні окреслюватися орієнтири подальшого впровадження політики рівності чоловіків і жінок у процесі кадрового забезпечення діяльності ДБР.

2. *Удосконалення правового регулювання підстав, умов та процедур кадрового забезпечення діяльності ДБР.* Комплексність розв'язання проблем кадрового забезпечення діяльності ДБР можлива шляхом створення та прийняття проєкту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань», що передбачатиме:

1) удосконалення переліку характеристик необхідного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на посаду директора ДБР та його заступників. У цьому контексті доцільно внести зміни до ст. 10 Закону України № 794-VIII, виклавши ч. 2 ст. 10 цього Закону у такій редакції: *«2. Директором Державного бюро розслідувань, першим заступником директора Державного бюро розслідувань і заступником директора Державного бюро розслідувань може бути особа, яка: 1) протягом останніх десяти років не має іншого громадянства (підданства), окрім громадянства України; 2) не молодша 35 років; 3) має вищу юридичну освіту. Перший (бакалаврський) рівень вищої юридичної освіти повинен бути здобутий на території України; 4) має стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше десять років (після здобуття вищої юридичної освіти); 5) має досвід роботи на керівних посадах в органах публічної служби в правоохоронній сфері України не менше п'яти років; 6) вільно володіє державною мовою; 7) протягом останніх п'яти років не є членом жодної політичної партії; 8) не є і не була членом організації, забороненої законом або судом, з моменту заборони такої організації; 9) має високі моральні якості та бездоганну репутацію; 10) за станом здоров'я спроможна виконувати відповідні службові обов'язки»;*

2) оптимізації роботи суб'єктів кадрового забезпечення під час проведення конкурсу на зайняття посади директора Бюро та його заступників у частині встановлення фактичного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидатів на ці посади. Указане досягатиметься шляхом внесення змін до ст. 11 Закону України № 794-VIII, виклавши п. 2 ч. 11 ст. 11 цього Закону у новій редакції: *«2) автобіографію, що містить: прізвище, ім'я та по батькові (за наявності); число, місяць, рік і місце народження; відомості про громадянство (підстави, місяць, рік і місце набуття, втрати громадянства України, громадянства іншої держави); відомості про наявність чи відсутність судимості; відомості про освіту; відомості про трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи; відомості про громадську роботу (у тому числі на виборних посадах); відомості про членство в політичних партіях, у тому числі в минулому, наявність трудових або будь-яких інших довірливих відносин із політичною партією упродовж року, що передусє поданню заяви (незалежно від тривалості); контактний номер телефону та адресу електронної пошти».*

Відповідні зміни сприятимуть: а) кращому розумінню структури викладення автобіографії кандидатами на відповідні посади; б) оперативному з'ясуванню суб'єктом кадрового забезпечення діяльності ДБР відповідності фактичної адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на відповідну посаду встановленим у ч. 2 ст. 10 Закону України № 794-VIII вимогам;

3) забезпечення юридичної визначеності процедури формування комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора ДБР, комісії з проведення конкурсів на зайняття посад працівників ДБР та їхньої подальшої діяльності. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 03.12.2019 № 305-IX була передбачена особлива процедура призначення на посаду директора Бюро, яка не завжди характеризується належною юридичною визначеністю (головним чином, у частині долучення до участі в конкурсі представників міжнародних організацій), ставлячи під загрозу об'єктивності проведення конкурсної процедури. Вказане є досить важливим аспектом, адже прийняття вказаного законодавчого акту відбувалося на тлі адміністративно-правової кризи у системі правосуддя України, зумовленої недостатньою урегульованістю кадрових процедур та участі в них представників міжнародних організацій. Як відомо, відмова міжнародних органі-

заций від участі в кадровому процесі формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зумовила автоматичний зрив відповідного конкурсу та припинення діяльності цього органу суддівського врядування з грудня 2019 року дотепер.

Окреслене актуалізує потребу більш виважено врегульовувати аспекти участі міжнародних організацій у суверенних справах нашої держави. У цьому аспекті дещо проблематичним убачається правило, закріплене в абз. 6 ч. 3 ст. 11 Закону України № 794-VIII. Цією нормою зазначається, що кожна міжнародна організація, визначена Міністерством закордонних справ України, «протягом п'яти робочих днів може запропонувати КМ України не більше трьох кандидатів до складу Конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Конкурсної комісії». При цьому взагалі незрозумілим є момент початку спливу вказаного терміну, а також наслідки недотримання міжнародними організаціями відповідної вимоги. Отже, відповідна проблема повинна бути вирішена шляхом викладення абз. 6 ч. 3 ст. 11 Закону України № 794-VIII у новій редакції: *«Кожна така міжнародна організація не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень директора Державного бюро розслідувань або протягом десяти робочих днів зі дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом, може запропонувати Кабінету Міністрів України не більше трьох кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії. Неподання такими міжнародними організаціями кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії (спільного списку кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії) не може вплинути на процес формування Зовнішньої конкурсної комісії та її подальшу діяльність»*.

3. Створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в ДБР. З огляду на те, що кадрове забезпечення діяльності ДБР сьогодні сформулося як цілісне явище, можемо дійти висновку, що подальший розвиток цього феномена виявляється можливим не лише у процесі використання в законодавстві позитивного досвіду правового регулювання кадрової роботи в правоохоронних органах держав – членів ЄС, а й у процесі кодифікації підзаконних актів, що регулюють кадрові процеси в Бюро на підзаконному рівні. Вказане обґрунтовує потребу в розробленні та затвердженні Положення про організацію та здійснення кадрової роботи в ДБР.

Пропоноване Положення, на нашу думку, повинно: 1) затверджуватися директором ДБР (це зумовлює внесення змін до ч. 1 ст. 12 Закону України № 794-VIII); 2) структурно охоплювати такі питання: загальні положення про організацію та здійснення кадрової роботи в Бюро; правовий статус конкурсної комісії ДБР і типові положення про проведення відкритого конкурсу для призначення на посади працівників цього правоохоронного органу; особливості проведення стажування в ДБР працівників, котрі не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю; порядок складення присяги осіб рядового і начальницького складу Бюро; особливості роботи з персоналом ДБР, а також формування й ведення особових справ осіб рядового та начальницького складу ДБР; порядок заохочення в Бюро; порядок проведення тестування з фізичної підготовки кандидатів на зайняття посад в Управлінні спеціального призначення ДБР; порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Бюро; правовий статус Дисциплінарної комісії ДБР та особливості реалізації нею цього статусу; правовий статус підрозділів внутрішнього контролю Бюро та особливості реалізації ними цього статусу; інші питання кадрової роботи в ДБР. Як убачається, структура пропонованого Положення охоплює низку питань кадрового забезпечення діяльності ДБР, що сьогодні регулюються у множині підзаконних нормативно-правових актів Бюро. Отже, з набранням чинності наказу Державного бюро розслідувань про затвердження пропонованого Положення повинні втратити чинність такі накази ДБР: від 21 листопада 2018 року № 151; від 01 липня 2019 року № 144; від 12 серпня 2019 року № 184; від 10 вересня 2019 року № 254; від 14 січня 2020 року № 9; від 24 січня 2020 року № 25; від 27 квітня 2020 року № 147; від 18 серпня 2020 року № 422; від 07 жовтня 2020 року № 555.

Висновки. Сьогодні кадрове забезпечення діяльності ДБР постає цілісним феноменом, що потребує належного рівня адміністративно-правового регулювання. Необхідність удосконалення законодавчих та підзаконних актів України у відповідній частині зумовлена як прогалинами чинного законодавства, що мали місце до реформи «перезавантаження ДБР», так і результатами цієї реформи, що загострила невирішені нею проблеми кадрового забезпечення Бюро чи зумовила виникнення нових проблем правового регулювання вказаного явища. Ці та інші проблемні аспекти здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР, а також результати непослідовної та невиваженої роботи законодавця останніх декількох років обґрунтовують необхідність: по-перше, концептуально-стратегічного вирішення цього питання (шляхом прийняття Концепції

кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року, на основі якої впроваджуватимуться різні заходи, спрямовані на розвиток правового регулювання такого кадрового забезпечення); по-друге, безпосереднього нормативно-правового вирішення окреслених проблем шляхом прийняття проекту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань». Не меншої уваги заслуговує також і процес створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в ДБР, що сприятиме цілісному та узгодженому здійсненню кадрового забезпечення у відповідному правоохоронному органі.

Список використаних джерел:

1. Тимошенко В.О. Методи кадрового забезпечення діяльності державного бюро розслідувань. *Юридична наука*. 2019. № 5. С. 117–123.
2. Тимошенко В.О. Характеристика правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 156–160.
3. Гаспарян С.Г. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення судово-експертних установ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 217 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. Мойсєєв М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.
6. Плотніченко В.А. Конкурсний відбір осіб на заміщення вакантних посад державної служби: недосконалість правового регулювання. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 24. С. 371–379.