

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

КОМІРЧИЙ ПАВЛО ОЛЕКСІЙОВИЧ

УДК 3.075:304.08-027.555:351.74(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук**

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий консультант доктор юридичних наук, доцент
Дрозд Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник відділу докторантури та ад'юнктури

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України
Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький національний університет,
декан юридичного факультету

доктор юридичних наук, професор
Шاپовал Роман Володимирович,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

доктор юридичних наук, професор
Шатрава Сергій Олександрович,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності
поліції

Захист відбудеться 02 вересня 2020 р. о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою:
03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії
внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий 31 липня 2020 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

С. Г. Братель

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Характерною ознакою сьогодення є те, що подальша імплементація положень міжнародно-правових договорів і нові вимоги до послідовного вдосконалення системи, організаційної структури та компетенції правоохоронних органів, корегування законодавчих й організаційно-управлінських засад їх функціонування відбуваються в умовах посилення внутрішніх і зовнішніх загроз правопорядку та безпеці країни.

У період незалежності України постало чимало проблем теоретичного, законодавчого та прикладного спрямування щодо порядку проходження публічної служби правоохоронцями різних кадрових груп, зокрема в новостворених Національній поліції, Державному бюро розслідувань, Національному антикорупційному бюро, а також частково реформованих Службі безпеки, прокуратурі, органах, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, інших публічних інституціях правоохоронного спрямування.

Відповідні організаційно-правові зміни безпосередньо пов'язані з новим етапом реформування публічної служби, який дістав назву «перезавантаження влади». Лише в системі МВС з 1992 року пошук оптимального менеджменту в кадровій роботі супроводжувався періодичними реорганізаціями відповідної служби (1991–1997 роки – Головне управління кадрів; 1997–2001 роки – Головне управління по роботі з особовим складом; 2001–2007 роки – Департамент роботи з персоналом; 2007–2017 роки – Департамент кадрового забезпечення; 2017–2020 роки – Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності, нині – Департамент персоналу).

Мета системних перетворень у державному управлінні полягає в приведенні (принаймні наближенні) адміністративно-правового регулювання публічної служби до відповідних європейських стандартів, а також посиленні її антикорупційного потенціалу й обсягу можливостей протидії системним кризовим явищам. Адже від рівня організації відносин публічної служби, урегульованих адміністративно-правовими засобами, безпосередньо залежать якість функціонування правоохоронної системи загалом, а отже, й ефективність забезпечення правопорядку, протидії злочинності, упровадження належних гарантій охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави.

До переосмислення теоретичних засад публічної служби в правоохоронній сфері України спонукають як задекларовані в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС європейські прагнення нашої держави, так і нещодавно закріплені в Конституції України «європейська ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Водночас питання якісного адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення проходження публічної служби, особливості просування по службі, професійної підготовки персоналу правоохоронних органів, визначення критеріїв оцінювання відповідної діяльності досі не охоплено вкрай необхідним науковим осмисленням.

Системні перетворення в адміністративно-правовому регулюванні проходження публічної служби в правоохоронній сфері крізь призму стандартів умовної «європейської моделі» з різним ступенем активності відбуваються в країнах пострадянського простору, навіть тих, що до цього часу офіційно не проголосили своїх європейських прагнень. Проте відповідні зміни, їх переваги й недоліки, а також короткостроковий і довгостроковий ефекти ще не враховували українські дослідники в процесі вибудовування, закріплення та розвитку стратегії європеїзації публічної служби правовими засобами національного адміністративного законодавства.

Теоретична та практична значущість критичного перегляду адміністративно-правової теорії публічної служби зумовили потребу в дослідженні вітчизняними вченими проблемних аспектів соціально-правової сутності адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері, а також організаційно-правових засад реалізації функцій кадрового забезпечення відповідних органів, вирішення яких потребує, зокрема, й системного аналізу найкращого іноземного досвіду з акцентом на практику країн, які вже пройшли процес трансформації правоохоронних інституцій до рівня сучасного європейського зразка. Увагу в цьому контексті привертають цільові дослідження В. Б. Авер'янова, С. О. Андренко, Ю. І. Андрієвської, О. М. Бандурки, О. В. Батраченка, Ю. П. Битяка, А. І. Біласа, І. І. Боршуляка, Р. Г. Ботвінова, С. Г. Брателя, В. О. Бурбика, В. М. Вац, В. С. Венедиктова, Й. І. Горінецького, В. Ю. Грітчиної, С. Д. Гусарева, Є. І. Гусевої, О. В. Джафарової, М. М. Дивака, А. В. Долинного, О. Ю. Дрозда, О. М. Дручек, Н. А. Дубини, О. П. Єфремової, Ю. О. Загуменної, Т. Є. Кагановської, М. В. Калатура, Д. П. Калаянова, Р. А. Калюжного, Н. В. Капітонової, Ю. Ю. Кізілова, А. М. Ключка, І. О. Ключка, Ю. І. Коваленка, Т. О. Коломоєць, В. В. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константинова, О. В. Копана, О. Є. Користіна, І. М. Коропатніка, А. Ю. Коротких, Ю. Ф. Кравченка, О. В. Красноборова, Ю. В. Кривицького, А. Є. Крищенко, С. О. Кузніченка, О. В. Кузьменко, М. М. Кулешова, А. М. Кучука, Д. Л. Лемеша, М. В. Лошицького, В. Я. Малиновського, М. М. Маськовіти, Н. П. Матюхіної, А. Г. Нікуліної, А. В. Перепелиці, О. В. Петришина, А. М. Подоляки, В. Л. Полярної, О. М. Резніка, Р. А. Сербина, В. В. Сокурєнка, В. В. Столбової, В. В. Сухоноса, В. Я. Тація, В. М. Тетері, А. А. Тогобіцької-Громової, Ю. М. Топчія, О. П. Угровецького, В. В. Устименко, Н. В. Федіної, П. І. Хамули, Н. Л. Шевченко, В. Г. Яцуби та ін.

На монографічному рівні зазначену проблематику в контексті різних юридичних спеціальностей досліджували М. І. Ануфрієв («Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект», 2001); А. М. Куліш («Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України», 2007); В. М. Бесчастний («Правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ», 2009); В. О. Боняк («Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект», 2015); В. В. Бондаренко («Професійна

підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями», 2018) та ін.

Попри значний науковий доробок, комплексно адміністративно-правові засади реалізації інституту публічної служби в оновленій системі правоохоронних органів держави досі не розглянуто. Невизначеними з наукових позицій залишаються концептуальний зміст публічної служби в правоохоронній сфері, її феноменологічна сутність (ознаки, завдання, функції та принципи), особливості правового регулювання, система, форми й методи діяльності, адміністративно-правовий статус персоналу, специфіка кадрового забезпечення, перспективні напрями подальшого здійснення реформ публічної служби в секторі безпеки з урахуванням зарубіжного досвіду та шляхом унесення науково обґрунтованих змін до законодавства, відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів, а також реалізація в системі правоохоронних органів низки цільових комплексних організаційно-управлінських заходів.

Зазначені обставини й зумовили обрання цієї теми дисертації, визначили об'єкт і предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до основних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони (Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII), Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015), Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015), Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р), Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р). Дисертаційна робота відповідає Основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26.12.2017 (протокол № 28/1), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ.

Тему дисертації затверджено Вченою радою НАВС 10 липня 2018 р. (протокол № 13) і зареєстровано відділенням кримінально-правових наук НАПрН України (п. 426, 2018 р.).

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, правозастосовної практики та доктринальних положень адміністративно-правової науки сформулювати науково обґрунтовані засади публічної служби в правоохоронній сфері України, визначивши на їх основі найефективніші шляхи розв'язання правових, організаційних і прикладних проблем у контексті сучасних національних правових традицій та позитивного зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети було сформульовано такі *задачі*:

- визначити поняття та схарактеризувати види публічної служби в Україні;
- висвітлити правовий зміст і виокремити ознаки публічної служби в правоохоронній сфері;

- окреслити завдання та функції публічної служби в правоохоронній сфері;
- виокремити систему принципів публічної служби в правоохоронній сфері;
- з'ясувати місце адміністративного законодавства в системі нормативно-правових актів, які становлять базу правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері;
- розглянути систему та структуру органів правоохоронної сфери, робота в яких належить до публічної служби;
- з'ясувати форми та методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері;
- висвітлити сутність і зміст адміністративно-правового статусу персоналу органів правоохоронної сфери;
- встановити сутнісне значення нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері;
- схарактеризувати основні форми й процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері;
- визначити особливості прийому на службу, переміщення (зокрема просування по службі) та професійної підготовки персоналу правоохоронних органів;
- узагальнити наявний іноземний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері й окреслити можливості його використання в Україні;
- визначити й обґрунтувати основні напрями вдосконалення національного адміністративного законодавства, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі організації та проходження публічної служби в правоохоронній сфері.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади публічної служби в правоохоронній сфері України.

Методи дослідження. Методологічним базисом наукового дослідження є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, використання яких сукупно надало можливість забезпечити всебічність виконання поставлених завдань дослідження, а також формулювання об'єктивних, достовірних висновків. Зокрема, *формально-логічний* метод використано під час дослідження основних правових категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 3.1–3.3), визначення особливих рис публічної служби (підрозділ 1.1) та специфічних ознак публічної служби в правоохоронній сфері України (підрозділ 1.2), а також для виявлення характерних особливостей завдань і функцій (підрозділ 1.3); системи принципів (підрозділ 1.4); нормативної бази (підрозділ 1.5); актуальної системи правоохоронних органів, робота в яких належить до публічної служби (підрозділ 2.1); їх форм, методів діяльності (підрозділ 2.2) і статусу персоналу цих органів (підрозділ 2.3); встановлення організаційно-правових засад кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері (розділ 3); з'ясування проблем організації та проходження публічної служби в розглядуваній сфері та проблем процесу їх європеїзації (розділ 4). Використання *системно-структурного* методу виявилось найефективнішим для окреслення структури

публічної служби (підрозділ 1.1), ознак публічної служби в правоохоронній сфері (підрозділ 1.2), переліку завдань, функцій і принципів (підрозділи 1.3, 1.4), відповідної нормативної бази (підрозділ 1.5), системи органів (підрозділ 2.1), форм і методів їхньої діяльності (підрозділ 2.2), юридичної моделі адміністративно-правового статусу персоналу (підрозділ 2.3), нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби (підрозділ 3.1), переліку форм і процедур такого забезпечення (підрозділ 3.2). *Порівняльно-правовий* метод використано в процесі дослідження іноземного досвіду правового регулювання публічної служби в секторі безпеки (підрозділ 4.1), а також під час визначення об'єктивних можливостей удосконалення організаційних засад публічної служби й оптимізації механізмів управління, контролю та координації публічної служби в цій сфері (підрозділи 4.3, 4.4). Належного оформлення пропозицій, викладених у дослідженні, досягнуто за допомогою методу *моделювання* (підрозділи 4.3, 4.4). Використання *соціологічних* методів (анкетування) дало змогу скорегувати висновки стосовно тенденцій використання службовцями органів публічної служби в правоохоронній сфері України відповідних методів діяльності (додатки 1–3).

Емпіричною базою дослідження є систематизовані дані загальнодержавної та відомчої статистичної звітності щодо адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері за 2015–2019 роки; узагальнені результати анкетування 740 респондентів, зокрема 500 службовців Національної поліції України, 100 службовців Національного антикорупційного бюро України, 90 службовців органів прокуратури, 50 службовців Служби безпеки України (усіх регіонів, за винятком окупованих територій Криму й Донбасу); акти адміністративного законодавства України, акти про публічну службу в правоохоронній сфері держав – членів ЄС (Румунії, Угорської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки), деяких пострадянських країн (Киргизької Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Молдова); узагальнена практика й аналітичні матеріали Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора, Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, а також власний досвід здобувача, набутий під час роботи на оперативних і керівних посадах у різних підрозділах органів сектору безпеки.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в умовах перманентних структурно-функціональних змін у системі державного управління робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби в правоохоронній сфері, тенденцій та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання засад її проходження в контексті найкращих національних здобутків й іноземного досвіду. Зокрема:

уперше:

– надано доктринальне тлумачення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері України», що слід тлумачити як адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, який в практичній площині об'єктивується в

особливий та безперервний, неупереджений, професійний діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах, наділені певним рівнем адміністративної правосуб'єктності в частині реалізації в інтересах суспільства й держави завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– виокремлено й комплексно схарактеризовано феномен динамізму адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. Ознаками зазначеного феномену слід вважати: рухливість (за формою та/або змістом) системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що визначає правовий статус публічної служби у відповідній галузі, особливості її організації та діяльності; швидкий розвиток системи публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що сукупно зумовлено динамізмом відносин, які становлять предмет адміністративного права, і мінливістю чинників, що позначаються на цих правовідносинах (зокрема, трансформація викликів та загроз правам і законним інтересам громадян, суспільства й держави);

– здійснено розподіл ознак публічної служби в правоохоронній сфері України на загальні (ґрунтується на комплексі правових принципів; є професійною діяльністю; визначається особливою компетенцією суб'єктів публічної адміністрації щодо виконання правоохоронних функцій держави; фінансується за рахунок коштів державного бюджету) й особливі (пов'язана зі специфікою адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах, уповноважених для здійснення правоохоронної діяльності; підпорядкована реалізації комплексної правоохоронної мети; є правозастосовною діяльністю; передбачає особливий режим й умови перебігу службових відносин);

– обґрунтовано цілісну концепцію кадрової політики в правоохоронній сфері України (запропоновано авторську редакцію відповідного проекту), засадами якої є: 1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, завдань органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також особливостей застосування цих інструментів; 2) компетентна діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження в практичній діяльності відповідних вихідних ідей, використання в передбачений законодавством спосіб інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави в правоохоронній сфері, завдань органів публічної служби й персоналу цих органів. На підставі системного підходу доведено, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України постає комплексним поняттям, яким позначають: по-перше, галузь кадрової політики (з власною структурою, принципами та функціями, які безпосередньо спрямовані на комплектування органів публічної служби професійно підготовленим, кваліфікованим персоналом з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах); по-друге, нормативно врегульовану, особливу та цілеспрямовану управлінську діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони,

у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів забезпечення належного функціонування органів публічної служби шляхом вчасного й оптимального укомплектування цих органів персоналом різних кадрових груп;

– висвітлено особливу соціально-правову сутність і зміст мети й завдань кадрового забезпечення в правоохоронній сфері України. Відповідна мета полягає в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби задля належної організації інституту публічної служби, з огляду на людино-центристську ідею функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Завдання полягають у вимогах стосовно дій компетентних суб'єктів (служб), перебігу (динамічного вияву) правовідносин з укомплектування правоохоронних органів кадрами саме в такий спосіб, щоб уможливити належне (таке, що відповідає якісним і кількісним критеріям, встановленим у законодавстві) функціонування публічної служби. Констатовано, що завдання кадрового забезпечення публічної служби так чи інакше виявляються в комплексі завдань служб управління персоналом державного органу;

– сформульовано та схарактеризовано в узагальненому вигляді нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України, що є якістю відповідного кадрового забезпечення та вказує на відповідне встановленим нормам впорядкування суспільних відносин і процесів з приводу укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри. Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони запропоновано трактувати в джерельному та змістовому аспектах, зокрема, це положення чинного адміністративного законодавства, доктринальні норми теорії права, адміністративного права й теорії публічного адміністрування, які в комплексі, з одного боку, обумовлюють нормативне розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а з іншого – безпосередньо впорядковують правові відносини й процеси, обумовлені цими відносинами, щодо укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри з боку уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення;

– обґрунтовано варіанти адміністративно-правового врегулювання відносин публічної служби в правоохоронній сфері України відповідно до нормативної моделі, яку використовують у низці країн ЄС, на основі чого запропоновано законодавчо визначити такі самостійні правові категорії: «публічна служба в правоохоронній сфері», «правова основа діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «основні принципи діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «публічний службовець в правоохоронній сфері», «особливий професійний характер діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері», «права публічного службовця в правоохоронній сфері», «обов'язки публічного службовця в правоохоронній сфері», «обмеження деяких прав і свобод публічного службовця в правоохоронній сфері»; «заборони в діяльності публічного службовця в правоохоронній сфері», «основні гарантії публічних службовців у правоохоронній сфері»;

удосконалено:

– теоретико-правове розуміння сутності сучасної правоохоронної сфери України як складного соціально-правового феномену, структура якого охоплює: правоохоронну систему (статичний елемент сфери: органи публічної влади та публічна служба, що виконує правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів і юристів-практиків); правоохоронну діяльність суб'єктів публічної адміністрації (динамічний елемент сфери); інституційно-функціональну частину (гібридний елемент сфери, що охоплює в комплексі правосвідомість членів суспільства, правозастосовні акти та правозастосовну діяльність);

– теоретико-методологічні підходи до тлумачення юридичної сутності та переліку завдань інституту публічної служби в правоохоронній сфері України. Доведено, що ці завдання є похідними від мети створення та функціонування відповідного інституту публічної служби й поділяються на три групи: 1) загальні завдання, які виконує публічна служба загалом, і такі, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання, що є похідними від правоохоронної функції держави, стосуються виключно правоохоронних органів, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; надання кваліфікованої юридичної допомоги громадянам щодо забезпечення, захисту та відновлення їхніх порушених прав і законних інтересів; 3) особливі (допоміжні) завдання, які стосуються сфери професійної діяльності службовців конкретного правоохоронного органу (ведення юридичної справи; складання правових документів; правове інформування; розгляд і вирішення звернень; тлумачення текстів нормативно-правових актів тощо);

– наукові критерії розподілу функцій інституту публічної служби в правоохоронній сфері України на універсальні (контроль, нагляд, ресоціалізаційна, дозвільна, нормотворча, правороз'яснювальна, аналітична, інформаційна, комунікаційна, координаційна, методична), надзвичайно важливою серед яких є антикорупційна функція, і специфічні (профілактична, публічна захисна, оперативно-розшукова, виконавча, а також функція запобігання та протидії правопорушенням);

– обґрунтування необхідності перегляду засад організації та проходження публічної служби в системі Міністерства внутрішніх справ України, що пов'язані комплексом суттєво розширених його повноважень як цивільного органу з реалізації державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення публічного порядку, управління державним кордоном, громадянства та міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки й реагування на надзвичайні ситуації, зокрема стосовно організації роботи відповідних кадрових служб;

– доктринальне тлумачення організаційної структури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України як елементу управління (менеджменту) кадрами у сфері правоохорони, що є нормативно впорядкованою системою взаємопов'язаних суб'єктів і багаторівневих правовідносин, у межах яких забезпечується їх функціонування як єдиного цілого;

– бачення адміністративно-правового статусу персоналу правоохоронного органу з огляду на специфіку визначення обсягу правосуб'єктності кандидатів на посаду; порядок зайняття посад; права й обов'язки персоналу; принципи та гарантії, передбачені законодавцем для персоналу; юридичну відповідальність персоналу (особливості дисциплінарної практики);

– усталені наукові підходи до розуміння сутності форм і процедур кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері як встановленого адміністративним законодавством публічно-правового порядку, який сприяє впорядкуванню діяльності публічних службовців і формуванню якісного кадрового складу;

– теоретико-правове розуміння просування по службі в правоохоронних органах України, яке запропоновано розглядати у двох аспектах, а саме: у динаміці – як урегульовану на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентну діяльність та процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України; у статичі – як результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України. За загальним правилом просування по службі відбувається за наявності нормативних і достатніх фактичних підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також певних умов для цього (зокрема, відсутність у держслужбовця особистих професійних та непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі); сформованість у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та сумлінності;

– узагальнене бачення спільних і відмінних рис структури й нормативної бази адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав – членів ЄС та в пострадянських країнах, що зумовило розподіл цих держав на дві групи: 1) у яких основи публічної служби в правоохоронній сфері врегульовані спеціальним законодавчим актом, а особливості діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів закріплено на рівні статутних законодавчих актів (Угорська Республіка, Республіка Казахстан і Киргизька Республіка); 2) у яких порядок проходження публічної служби в правоохоронній сфері не врегульований окремим (спеціальним) законодавчим актом (наприклад, Румунія, Республіка Молдова);

дістало подальший розвиток:

– зміст поняття «публічна служба в Україні», яке розглянуто як окремий вид служби, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності публічних службовців, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування;

– теоретичні підходи до розуміння принципів публічної служби в правоохоронній сфері України, які структурно поділяються на загальноправові (верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність); загальнослужбові, що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній

сфері діяльності держави (рівний доступ до публічної служби; прозорість; професійність; ефективність; доброчесність; патріотизм; політична неупередженість; стабільність; наступність);

– теоретичні положення стосовно розподілу форм (правові, неправові, організаційні, матеріально-технічні й інші) і методів (загальні, пізнавально-програмувальні, адміністративні, організаційно-регулювальні) діяльності органів публічної влади у правоохоронній сфері;

– теоретичні розробки щодо наукового розуміння кадрового забезпечення правоохоронної сфери, основними формами якої є стратегічна організаційно-штатна робота (облік і планування кадрового складу; розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами; стимулювання належної службової активності кадрів); підготовка (перепідготовка), спеціалізація та підвищення кваліфікації персоналу (передбачає набуття як юридичних знань за різними сферами правового регулювання, так і низки специфічних умінь та навичок прикладного спрямування); добір і відбір публічних службовців; призначення на вакантні посади, заміщення посад, розстановка кадрів; проходження служби (оцінювання ефективності роботи публічних службовців і контроль за виконанням ними службових обов'язків); припинення службових відносин;

– пропозиції з удосконалення професійної освіти персоналу правоохоронних органів у межах галузей знань «Управління та адміністрування», «Право», «Цивільна безпека», що сприятиме покращенню профільної спеціалізованої освітньо-професійної підготовки публічних службовців, оволодінню ними необхідними знаннями, уміннями й навичками в галузі правоохорони.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації впроваджені та використовуються в:

– *нормотворчій діяльності* – під час удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання організації та проходження публічної служби в правоохоронних органах України, зокрема запропоновано авторську редакцію проєктів законів України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», «Про муніципальну поліцію» й пакету змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 19.01.2019 № 22/632-1-15);

– *правозастосовній діяльності* – для забезпечення єдиних підходів до застосування положень законодавства керівниками та працівниками правоохоронних органів, розроблення і вдосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань організаційного забезпечення функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України (акт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу від 24.04.2020);

– *науково-дослідній роботі* – для подальших загальних і спеціальних (цільових) наукових досліджень теоретичних та практичних проблем інституту публічної служби в правоохоронній сфері України (акти Науково-дослідного інституту публічного права від 08.05.2020; Національної академії внутрішніх справ від 07.04.2020);

– *освітньому процесі* – у системі професійної освіти працівників правоохоронних органів і державних службовців, під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Публічна служба», а також під час підготовки навчальних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій (акт Національної академії внутрішніх справ від 08.04.2020).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень автора, чому активно сприяв значний практичний досвід дисертанта на публічній службі в різних органах правоохоронної сфери. Наукові положення та результати кандидатської дисертації повторно на захист докторської дисертації не виносяться.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях (засіданнях круглих столів): «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (Одеса, 12–13 серпня 2016 року); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (Запоріжжя, 27–28 січня 2017 року); «Юридична наука: виклики і сьогодення» (Одеса, 8–9 червня 2018 року); «Актуальні питання реформування правової системи України» (Дніпро, 6–7 липня 2018 року); «Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції» (Київ, 2 листопада 2018 року); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 7 грудня 2018 року); «Право як ефективний суспільний регулятор» (Львів, 15–16 лютого 2019 року); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (Харків, 15–16 березня 2019 року); «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (Харків, 1–2 листопада 2019 року); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 12 грудня 2019 року); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (Дніпро, 6–7 березня 2020 року).

Публікації. Основні положення дисертації опубліковано в 34 наукових працях, серед яких монографія, 17 статей у наукових фахових виданнях України, п'ять статей у наукових періодичних виданнях інших держав (Киргизька Республіка, Словацька Республіка), що включені до міжнародних наукометричних баз, а також 11 тез доповідей на наукових конференціях і круглих столах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, що містять 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (918 найменувань на 98 сторінках) і вісім додатків на 70 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 611 сторінок, із них основний текст дисертації – 418 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами й темами, окреслено мету, завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, апробацію результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України» містить п'ять підрозділів, у яких комплексно проаналізовано доктринальні підходи до розроблення вітчизняної моделі публічної служби, а також основні положення теорії публічної служби в правоохоронній сфері України.

У *підрозділі 1.1 «Концептуальне бачення публічної служби в Україні»* окреслено основні теоретико-методологічні підходи до розуміння публічної служби як правового інституту в Україні, розглянуто доктринальні розробки щодо різних етапів пошуку оптимальної моделі національної публічної служби. На підставі порівняльного аналізу досліджень вітчизняних учених (В. Б. Авер'янова, А. С. Архирєєвої, О. І. Бедного, О. С. Булгакова, Ю. В. Колобова, Р. В. Нагорних, О. В. Петришина, О. В. Попової, Л. С. Стельмащук та інших) встановлено, що публічна служба як складний соціально-правовий феномен «пробуджує до життя» суб'єкта публічної адміністрації, адже саме в процесі функціонування публічних службовців (здійснення ними як управлінських, так і неуправлінських завдань і функцій) відбуваються фактична реалізація завдань та здійснення функцій відповідного суб'єкта. Акцентовано, що публічна служба об'єктивується в площині суб'єктів публічної адміністрації, а саме тих з них, що належать до державних органів й органів місцевого самоврядування. Попри наявні тенденції щодо ототожнення публічної служби з державною, зауважено, що публічна служба (загального й особливого режиму) є невід'ємною структурною складовою також у діяльності органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що серед критеріїв видового розподілу публічної служби зазвичай обирають особливості адміністративно-правового статусу державних службовців та/або специфіки посад, які вони обіймають, а також інституційна належність державних органів, у яких ця державна служба здійснюється. У контексті адміністративно-правового статусу публічних службовців (та/або певних категорій їх посад) служба поділяється залежно від посадової характеристики службовців відповідного органу, а також характеристики виконуваних ними функціональних (службових) обов'язків.

У *підрозділі 1.2 «Правова природа та ознаки публічної служби у правоохоронній сфері України»* комплексно проаналізовано юридичну сутність досліджуваного феномену. Визначено мету публічної служби в правоохоронній сфері: безпосередня мета полягає в належному забезпеченні підтримання та функціонування правоохоронного органу у відповідних умовах практичної діяльності; похідна мета полягає в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері забезпечує стале функціонування держави й інституцій громадянського суспільства, підтримує в закріплених законодавством напрямах і обсязі

правопорядок, зокрема шляхом виконання певних посадових функцій, пов'язаних із діяльністю конкретного державного органу правоохоронної сфери.

Виокремлено загальні (функціонування на підставі норм законодавства та правових принципів; законодавчо закріплена компетенція) й особливі (безпосередньо стосується функціонування правоохоронних органів; особлива комплексна правоохоронна мета, виконання специфічних функцій у межах особливого режиму й умов перебігу службових відносин) ознаки інституту публічної служби в правоохоронній сфері. Хоча поняттям публічної служби в правоохоронній сфері України охоплено й органи місцевого самоврядування, однак найповніше публічна служба відображається в діяльності держслужбовців, які перебувають на службі в центральних органах виконавчої влади правоохоронного спрямування.

У підрозділі 1.3 *«Завдання та функції публічної служби у правоохоронній сфері України»* схарактеризовано завдання та функції інституту публічної служби, а також визначено їх перелік й окреслено зміст саме в правоохоронній сфері. Зауважено, що завдання публічної служби в цій сфері можна диференціювати на основні (закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»), забезпечувальні (організаційно-управлінські), спеціальні (властиві окремим правоохоронним органам, зокрема попередження, припинення порушень правопорядку, застосування заходів юридичної відповідальності) й особливі (притаманні конкретному суб'єкту публічної адміністрації в правоохоронній сфері).

Виокремлено підходи до наукової класифікації функцій публічної служби, які розподілено на універсальні (контрольна, наглядова, нормотворча, правопросвітницька, аналітична, інформаційна, координаційна, антикорупційна) і спеціальні (добір персоналу; статистичний облік кадрів; оцінювання раціональності й ефективності; складання кадрового резерву; матеріально-технічне і технологічне забезпечення; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації і спеціалізації персоналу; удосконалення інституту юридичної відповідальності публічних службовців).

Зазначено, що кожний публічний службовець правоохоронного органу, діючи від імені й за дорученням держави, має певний адміністративно-правовий статус і є носієм юридичних повноважень організаційного (забезпечується наявністю закріплених виконавчо-розпорядчих функцій) та функціонального (зумовлені специфічною компетенцією конкретного органу) спрямування.

У підрозділі 1.4 *«Система принципів публічної служби у правоохоронній сфері України»* виокремлено, систематизовано та змістовно схарактеризовано відповідні фундаментальні ідеї (засади). Висвітлено бачення критеріїв, на підставі яких певні положення в адміністративно-правовому регулюванні публічної служби можна вважати основоположними, зокрема: принцип як правова ідея соціального рівня; принцип утілює вихідні положення, яким притаманне методологічне значення для публічної служби загалом або окремих її видів; наявність логічного зв'язку між окремими нормами й інститутами адміністративного права; принцип має загальний, універсальний характер під час визначення поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Недотримання певного принципу призводить до порушення або загрожує такими наслідками (ігнорування, невиконання, неправильне застосування) конкретної норми чи норм).

Запропоновано авторське бачення принципів публічної служби в правоохоронній сфері з їх розподілом на загальноправові (верховенство права, законність, гуманізм, справедливість, соціальна рівність), організаційно-управлінські (субординація, координація, підвідомчість, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність), загальні службові (забезпечення вільного доступу до публічної служби, професійність, патріотизм, політична неупередженість) та інноваційні (ефективність, відкритість, доброчесність, гендерна рівність). Дотримання таких принципів у комплексі надає можливість узгодити діяльність відповідної публічної служби з очікуваннями суспільства, створити внутрішні й зовнішні умови для досягнення мети, яку вона переслідує, належно виконуючи покладені на неї завдання. Доведено, що принципи заміщення посад публічними службовцями в правоохоронній сфері корегуються з огляду на додаткові вимоги, які висувають до кандидатів залежно від стану їхнього здоров'я, рівня фізичної підготовленості, психологічних рис, професійних навичок, досвіду роботи тощо.

У підрозділі 1.5 «Правове регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та місце в ньому адміністративного законодавства» проаналізовано нормативну базу, яка врегульовує діяльність інституту публічної служби, а також з'ясовано значення та місце в ній адміністративного законодавства. Обґрунтовано, що систему правового регулювання публічної служби у сфері правоохорони становлять: Конституція України; міжнародно-правові документи (фундаментальні універсальні й регіональні акти у сфері прав людини й основоположних свобод; універсальні та регіональні акти, положення яких спрямовані на протидію порушенням правового порядку; міжнародні договори, укладені державою і в межах компетенції, безпосередньо правоохоронними відомствами, щодо співробітництва в охороні правопорядку, прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб); закони України, які стосуються публічної служби в правоохоронній сфері (наприклад, адміністративно-правові акти матеріального й процесуального характеру; спеціальні законодавчі акти, що регулюють діяльність публічної служби конкретних правоохоронних органів); підзаконні (відомчі й міжвідомчі) нормативно-правові акти.

Зауважено, що чинне законодавство України про публічну службу в правоохоронній сфері охоплює універсальні та регіональні засади діяльності держави у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку. Водночас місце національного адміністративного законодавства в системі правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері є визначальним, адже саме адміністративно-правові акти дають змогу інституту публічної служби досягати мети, виконувати завдання, реалізовувати відповідні функції. З огляду на це констатовано значущість ґрунтовного вдосконалення поточного стану адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення публічної служби, що визначено як одне з пріоритетних завдань подальших наукових досліджень у галузі адміністративного права.

Розділ 2 «Адміністративно-правове забезпечення організації публічної служби у правоохоронній сфері України» містить три підрозділи, у яких з позицій адміністративного права й управління комплексно висвітлено сутність структурної побудови й організації діяльності інституту публічної служби у сфері правоохорони.

У підрозділі 2.1 *«Система та структура органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах»* увагу зосереджено на тому, що акти державотворення всіх рівнів (Конституція України, закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про національну безпеку України» та інші) визначають лише загальні ознаки правоохоронних органів. Чимало авторів, аналізуючи підзаконні нормативно-правові акти, що містять невичерпні переліки таких органів, посилаючись на джерела національного права й сталі доктринальні тлумачення, визнають правоохоронну діяльність окремим видом юридичної діяльності в системі правоохоронних органів (М. І. Мельник, Н. М. Оніщенко, О. Ф. Скакун, Ю. С. Шемшученко та ін.).

Узагальнення наукових бачень щодо структури й системи національних органів публічної служби дає змогу констатувати, що вчені-адміністративісти і практики досі не обрали єдиний критерій віднесення конкретного державного органу до системи правоохоронних. Поширеними є два підходи: широке тлумачення системи правоохоронних органів (з віднесенням до них усіх суб'єктів, які виконують певні правоохоронні функції) та вузьке (обмеження системи таких органів лише суб'єктами виконання виключно правоохоронних функцій у межах забезпечення правопорядку). Аргументовано, що невирішеність у теорії адміністративного права України питання про те, як слід тлумачити поняття «правоохоронні органи», неоднозначність сприйняття певних державних органів як правоохоронних істотно ускладнюють осмислення системи й структури органів публічної служби в правоохоронній сфері сучасної України.

З огляду на юридичний зміст й ознаки, завдання та функції публічної служби в правоохоронній сфері, дискусійне питання запропоновано вирішити шляхом визначення відповідної системи в межах вузького та широкого підходів: у вузькому значенні ця система охоплює наявні органи, які мають законодавчо закріплений статус правоохоронного органу (органи прокуратури, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України), а в широкому – це органи, які мають відповідний статус або, не маючи такого статусу, забезпечують окремі напрями реалізації правоохоронної функції держави.

У підрозділі 2.2 *«Форми та методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України»* виокремлено та систематизовано форми й методи діяльності органів, які функціонують у досліджуваній галузі.

Констатовано, що в сучасній теорії адміністративного права невирішеними залишаються питання щодо форм і методів діяльності державних органів, зокрема в правоохоронній сфері. Розв'язання цієї проблеми ускладнено тим, що, попри наявність у діяльності відповідних органів спільних рис, у правоохоронній сфері вони також здійснюють спеціальні види діяльності, послуговуючись особливими

формами та використовуючи специфічні, притаманні лише їм, методи. До таких форм належать: правові (нормотворча, правозастосовна, установча, контрольна-наглядова, виконавча) і неправові (поради, консультації, рекомендації, роз'яснення, психологічна допомога, економічне стимулювання). За результатами соціологічних досліджень, у публічній службі опитані керівники здебільшого застосовують методи: загальні (переконання – 74 %, заохочення – 26 %, примус – 57 %), пізнавально-програмувальні (системний аналіз – 27 %, організаційне проектування – 14 %, планування – 55 %) й організаційно-регулювальні (розпорядчі – 80 %, соціально-психологічні – 20 %). Встановлено, що адміністративні методи публічної служби в правоохоронній сфері розподіляють на організаційні (застосовують у період створення та реорганізації певних структур) й оперативно-розпорядчі (спрямовані на деталізацію плану, оперативну ліквідацію відхилень від нього, регулювання процесу управління, забезпечення чітких і злагоджених дій апарату, злагодженої роботи всіх підрозділів, забезпечують організованість та дисципліну, координацію дій персоналу, а також контроль за роботою окремих працівників).

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері України» схарактеризовано поняття персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері, до якого входять як окремі категорії працівників, які перебувають у службово-трудових правовідносинах із відповідним органом, так й окремі учасники трудових відносин. Такі суб'єкти адміністративного права вступають в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є невід'ємною складовою механізму державного управління. Виокремлено низку проблемних питань, що стосуються тлумачення адміністративно-правового статусу персоналу окремих органів публічної служби (Національної поліції України, Національної гвардії України, Служби безпеки України).

Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України відображає його правове становище в системі державного управління, яке визначають шляхом закріплення в чинному адміністративному законодавстві низки обов'язкових елементів цільового, організаційного та компетентнісного характеру (обсяг правосуб'єктності, порядок зайняття посад, повноваження та обмеження, принципи й гарантії, юридична відповідальність), зміст кожного з яких залежить від того, чи є працівник відповідного органу публічним службовцем, яку посаду він обіймає та в якому саме суб'єкті публічної адміністрації. Аналізуючи й виокремлюючи елементи досліджуваного статусу, з'ясовано, що йдеться саме про колективний суб'єкт адміністративного права – сукупність неоднорідних за правовим статусом фізичних осіб, які реалізують службову (трудову) функцію у відповідних органах (структурних підрозділах).

Розділ 3 «Організаційно-правові засади реалізації функцій кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України» містить три підрозділи, у яких комплексно викладено організаційно-правові особливості реалізації забезпечувальної функції суб'єкта публічної адміністрації, спрямованої

на пошук, оцінювання та встановлення службових відносин з окремими категоріями працівників.

У підрозділі 3.1 «Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України» виокремлено та систематизовано положення актів адміністративно-правового регулювання проходження служби в правоохоронних органах. Обґрунтовано, що кадрове забезпечення має статичний (галузь кадрової політики) і динамічний (різновид управлінської діяльності) аспекти. Як функція державного управління кадрове забезпечення в правоохоронній сфері поєднує організаційно-штатну роботу; добір, розстановку й підготовку кадрів; забезпечення просування по службі; виховання та соціальне забезпечення; стимулювання службової активності; зміцнення законності й дисципліни; питання звільнення; професійну підготовку; роботу з резервом і ветеранами.

Комплексно схарактеризовано мету, завдання та значення кадрового забезпечення в контексті реалізації сучасної кадрової політики. На підставі функціонального змісту кадрового забезпечення визначено такі етапи (складові) цього процесу: профорієнтаційна робота; підготовка й добір кадрів; прийняття на службу; проходження служби; робота з резервом; забезпечення просування по службі; оцінювання (контроль діяльності); зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності персоналу (виховання); професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та спеціалізація; припинення службових відносин (соціальне забезпечення, звільнення, соціальний захист, робота з ветеранами).

Встановлено, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України як елемент управління (менеджменту) є нормативно впорядкованою багаторівневою системою правовідносин різних категорій суб'єктів. Визначено, що нормативні вимоги до кадрового забезпечення враховують як особливості функціонування правоохоронних органів, так і специфіку проходження публічної служби.

У підрозділі 3.2 «Форми і процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України» обґрунтовано, що організація публічної служби в сучасних умовах передбачає значну кількість взаємопов'язаних форм і процедур кадрового забезпечення. Констатовано, що форми кадрового забезпечення окреслюють межі відповідних кадрових процедур. До відповідних форм належать: визначення стратегії організаційно-штатної роботи; навчально-підготовча робота; добір і відбір персоналу; призначення на посаду та заміщення посад, розстановка кадрів; забезпечення проходження служби. Натомість процедури кадрового забезпечення реалізуються в межах зазначених форм кадрового забезпечення (наприклад, у межах стратегічної організаційно-штатної роботи здійснюють процедури розрахунку кадрової чисельності публічної служби, позитивного стимулювання цієї служби тощо). Теоретично доведено, що правильне поєднання доступних форм і процедур кадрового забезпечення сприяє реальному підвищенню ефективності функціонування правоохоронного органу на підставі якісного використання потенціалу працівників без збільшення затрат часу й ресурсів на їх утримання.

У підрозділі 3.3 «Правове регулювання просування по службі та професійної підготовки персоналу правоохоронних органів України» висвітлено особливості адміністративно-правового регулювання зазначених елементів кадрового забезпечення публічної служби.

Просування по службі охоплює комплекс дій, що пов'язані з переміщенням працівника на посаду з іншим організаційно-правовим статусом, що визначається особистими якостями службовця, його досвідом, професіоналізмом, кваліфікацією, придатністю до певного виду служби (виду певної діяльності) і залежить також від об'єктивних чинників (нормативно-правового регулювання; наявності необхідної професійної освіти, досвіду й стажу роботи; проходження конкурсу чи застосування іншої процедури, передбаченої законодавством).

У зв'язку з тим, що право на просування по службі публічних службовців у правоохоронній сфері загалом ґрунтується на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об'єктивної наявності в практичній площині комплексу критеріїв – підстав (нормативних і фактичних) та умов (службовець не перебуває в статусі, що унеможлиблює просування по службі; службовцю притаманні риси, які свідчать про наявність у нього права на просування по службі) – визначено та проаналізовано відповідні додаткові підстави й умови.

Зауважено, що однією з найбільш значущих умов зайняття вакантної посади на підставі конкурсу є належний рівень професійної компетентності службовця, який реалізує своє право на просування по службі. Водночас рівень професійної компетентності підвищується завдяки якісній професійній підготовці персоналу правоохоронних органів.

Увагу акцентовано на важливості подальшого об'єктивно необхідного розширення сфери юридичної правоохоронної діяльності, у зв'язку з чим, з огляду на специфічний статус публічних службовців у правоохоронній сфері (що зумовлює необхідність ґрунтовно розбиратися в правовій сутності суспільних явищ, володіти технікою застосування норм права), в умовах сьогодення посиленої уваги держави потребує якість формування кадрового потенціалу для виконання саме такого роду правоохоронних функцій. Залежно від спрямованості й змісту навчання під час підготовки значної за чисельністю кадрової групи правоохоронців за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» у межах галузі знань «Цивільна безпека», що закріплено в Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266), звужується узагальнений об'єкт відповідної діяльності, її предмет і функції, а також не цілком відображаються, насамперед, вид і сфера застосування отриманих правоохоронцями знань, практичних умінь та навичок. Як один з наслідків у закладах, що не мають належної правничої освітньої бази, зазначене перешкоджає якісній підготовці кадрового складу правоохоронних органів, може призвести до суттєвого зниження рівня правової свідомості та правової культури випускників.

Розділ 4 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад публічної служби у правоохоронній сфері України» містить два підрозділи, присвячені визначенню можливих шляхів модернізації правоохоронної сфери в контексті досвіду держав – членів ЄС, а також країн пострадянського простору.

У підрозділі 4.1 *«Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та можливості його використання в Україні»* схарактеризовано стан й особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби в деяких країнах, які належать до різного типу національних правових систем, окреслено можливості запровадження найперспективніших інститутів у вітчизняне правове поле.

Виокремлено специфічні передумови функціонування інституту публічної служби в національних правоохоронних системах, які полягають у тому, що структурна організація сектору безпеки зумовлена, передусім, адміністративно-територіальним устроєм країни (унітарний чи федеративний), моделлю системи правоохоронних органів (централізована, децентралізована) і типом правової системи (англосаксонська, романо-германська); структурна побудова правоохоронних органів, характер організаційно-управлінських зв'язків окремих ланок цієї системи визначаються національними державною традицією та адміністративним (публічним) правом.

Сформульовано застереження стосовно доцільності використання іноземного досвіду адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, оскільки це потребує обов'язкового врахування таких факторів: розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та інших країн; об'єктивна необхідність урахування зарубіжного досвіду правового врегулювання окремих інститутів; фінансові витрати на можливе запровадження інновацій.

Виокремлено передумови й проблеми організації та функціонування публічної служби в правоохоронній сфері в деяких колишніх республіках СРСР (Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Республіка Молдова), зважаючи на спільний історичний досвід реалізації реформ у правоохоронній системі й орієнтуючись на найкращі світові практики.

Унаслідок аналізу досвіду держав – членів ЄС виявлено дві закономірності: по-перше, в ЄС немає універсальної структурної моделі публічної служби в правоохоронній сфері, яку можна було б вважати «загальноєвропейською»; по-друге, доцільність розумного підходу до «європеїзації» публічної служби, оскільки власне «європеїзація» нічого не вирішує (як це доведено на досвіді функціонування правоохоронної сфери в Румунії та Болгарії).

Обґрунтовано необхідність створення та прийняття в Україні спеціального законодавчого акта, що визначав би адміністративно-правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері України, а також містив би правові й організаційні засади її функціонування. Запропоновано авторський варіант проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», у якому, зважаючи на міжнародний досвід, здійснено спробу унормувати: базові дефініції низки термінів, що використовують у теорії та практиці діяльності публічної служби в правоохоронній сфері; структуру системи публічної служби в

правоохоронній сфері, а також окреслити основні засадничі ідеї, на яких ця служба має вибудовувати свою діяльність, зокрема щодо обсягу повноважень кадрової служби; правовий статус публічних службовців, закріпивши універсальні для них вимоги щодо обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності, права й обов'язки, підстави, умови та порядок юридичної відповідальності; засади вступу на публічну службу в правоохоронній сфері, проходження та припинення служби.

У підрозділі 4.2 *«Напрями вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України»* комплексно викладено пропозиції стосовно вдосконалення адміністративного законодавства, які сприятимуть оптимізації правового статусу та діяльності публічної служби.

Висловлено концептуальне бачення основних напрямів здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері України. Доведено, що потребує системного й виваженого управління процесом модернізації правового статусу публічної служби у сфері функціонування правоохоронних органів, удосконалення теорії та практики публічного адміністрування в правоохоронній сфері, кадрового забезпечення, оптимізація нагляду та контролю за діяльністю відповідних органів публічної служби. Зазначене може бути здійснено в разі належного вдосконалення адміністративно-правової бази функціонування публічної служби в правоохоронній сфері, а також інших нормативно-правових актів, що визначають і системно регулюють діяльність суб'єктів публічної адміністрації.

Запропонований спеціальний законодавчий акт про публічну службу надасть можливість упровадити в правоохоронній сфері загальні адміністративно-правові засади організації та функціонування відповідних органів публічної служби, сприятиме їх взаємодії та координації, встановленню сучасного ефективного контролю за їхньою діяльністю. Нормативне визначення в запропонованому законопроекті порядку проходження публічної служби в правоохоронній сфері, статусу публічного службовця, його прав та обов'язків, відповідних обмежень і заборон, гарантій службової діяльності й інших положень сприятиме зниженню корупційних ризиків у правоохоронних органах, а також посиленню їх потенціалу в запобіганні та протидії актуальним загрозам правам і законним інтересам людини, громадянина, суспільства й держави.

Акцентовано на вдосконаленні адміністративного законодавства в частині, що стосується управлінських та інституційних перетворень суб'єктів публічної адміністрації. Убачається за доцільне повернутися до вже неодноразово обговорюваних на державному рівні питань щодо муніципальної (місцевої) міліції/поліції і вже в нових реаліях розробити та прийняти Закон України про муніципальну (місцеву) поліцію (проект структури закону викладено автором), завдяки чому буде реально впроваджено сучасну теорію публічної служби у сфері правоохорони; у модернізації правового статусу та структури Національного агентства України з питань державної служби шляхом перетворення на Національне агентство України з питань публічної служби, причому не лише через зміну назви, а й на підставі становлення цього державного органу як

сучасної інституції європейського зразка. Реалізація введеного в дію пакету законодавчих актів антикорупційного спрямування передбачає нагальну необхідність суттєвого вдосконалення системи підготовки (перепідготовки й підвищення кваліфікації) осіб, які професійно здійснюють превентивні антикорупційні заходи в державних органах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права, у зв'язку з чим ініційовано пропозицію запровадження нової освітньої спеціалізації «менеджмент антикорупційної діяльності».

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі узагальнення концепцій вітчизняних й іноземних учених, законодавства та багаторічної правозастосовної практики розроблено наукові положення, отримано результати, що в сукупності спрямовані на розв'язання важливої наукової проблеми визначення адміністративно-правових засад інституту публічної служби в правоохоронній сфері України. Зазначене з урахуванням висновків і сформульованих рекомендацій дало змогу суттєво посилити теоретичне й прикладне значення роботи. З-поміж найважливіших положень слід виокремити такі:

1. *Публічною службою в Україні слід вважати вид служби, що: безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (тобто публічних службовців); фінансується за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються або обираються; виявляється у виконанні та практичній реалізації функції публічного адміністрування. Публічна служба в Україні об'єктивується так: 1) державна служба, яка поділяється на: загальну державну службу (перелік органів, у яких проходять таку службу, закріплений у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу»); спеціальну державну службу (перелік органів закріплено в ч. 3 ст. 3 цього Закону); 2) служба в органах місцевого самоврядування, що поділяється на: службу в органах місцевого самоврядування загального режиму (в органах місцевого самоврядування сільського, селищного, міського, районного й обласного рівнів); службу в органах місцевого самоврядування спеціального (особливого) режиму (в органах місцевого самоврядування м. Києва та м. Севастополя, а також у військово-цивільних адміністраціях).*

2. *Публічною службою в правоохоронній сфері України вважають адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах України, наділені певним обсягом адміністративної правосуб'єктності для реалізації в інтересах держави й суспільства завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Публічна служба в правоохоронній сфері України характеризується комплексом особливих ознак, які поділяються на такі дві групи:*

1) загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері, тобто ознаки, що певною мірою притаманні різним видам публічної служби. Ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері України містить владні повноваження відповідно до комплексу правових принципів; є професійною діяльністю компетентних суб'єктів публічної адміністрації; поєднана з комплексом обмежень прав і свобод публічних службовців, що є гарантією належного виконання цими службовцями завдань та функцій; ґрунтується на засадах добровільності; фінансується за рахунок коштів державного бюджету;

2) особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України, до яких належать ознаки, обумовлені обставинами здійснення професійної служби в правоохоронних органах і реалізацією функцій цих органів. Ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері безпосередньо стосується правоохоронних органів – здійснюється переважно в органах, що уповноважуються законом для здійснення правоохоронної діяльності; переслідує особливу комплексну (безпосередню та похідну) правоохоронну мету; є переважно правозастосовною діяльністю (хоча окремі посадові особи повноважні також розробляти та приймати, затверджувати нормативно-правові акти, які уточнюють положення чинного законодавства в правоохоронній сфері); виконує специфічні функції, безпосередньо виконувати які можуть лише відповідні публічні службовці; здійснюється в межах особливого режиму й умов перебігу службових відносин; має власну нормативно-правову базу, положеннями якої врегульовують організацію та проходження служби, адміністративно-правове та соціально-правове становище службовців; є організаційною підсистемою держави, яка має внутрішню структуру, а також сувору ієрархічну побудову її елементів; має власну систему військових і спеціальних звань та зовнішньої атрибутики; передбачає підвищені вимоги до службовців як під час прийому, так і під час проходження служби, а також суворі дисциплінарні вимоги до виконання службових обов'язків і правила про відповідальність за порушення цих обов'язків;

3) публічній службі в органах правоохоронної сфери притаманна унікальна специфіка, зокрема: особа офіційно обіймає посаду в державному органі, але не є державним службовцем; маючи адміністративно-правовий статус, така особа має також певний статус у суспільстві; прийняття на службу в орган правоохоронної сфери істотно відрізняється від процедури прийому на державну службу в інших сферах державного управління (освітня, медична, наукова тощо); окремі працівники публічних органів правоохоронної сфери виконують непублічні завдання та самі є не тільки непублічними, а й навіть законспірованими в суспільстві; працівники служб правоохоронної сфери мають особливості в соціальному страхуванні (воно є обов'язковим), соціальному захисті (забезпечення форменим одягом, житлом, медичним обслуговуванням), наділенні певним обсягом дискреційних повноважень (щодо застосування заходів фізичного впливу, зброї тощо), правовому захисті (наприклад, образа або напад на правоохоронця), юридичній відповідальності (підвищена, порівняно з іншими правопорушниками; збитки, що є наслідком незаконних дій працівника правоохоронної сфери, відшкодовує держава), пенсійному забезпеченні тощо.

3. *Завдання* публічної служби в правоохоронній сфері України є похідними від мети діяльності, їх поділено на такі групи: 1) загальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері, тобто завдання, які виконує публічна служба загалом, і ті, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, які стосуються виключно правоохоронних органів й особливостей проходження відповідної публічної служби, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; 3) особливі (конкретні) завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто завдання, що має виконувати публічна служба певного суб'єкта публічної адміністрації в правоохоронній сфері (зокрема завдання Національної поліції, Служби безпеки, Національного антикорупційного бюро тощо). *Функціями* публічної служби в правоохоронній сфері є соціально обумовлена, наперед визначена (урегульована законодавством), спрямована на виконання комплексу завдань відповідного правоохоронного органу діяльність публічних службовців, яка впливає на функціонування суб'єкта публічного адміністрування та на суспільні відносини у сфері правоохорони. Ці функції поділяють на: 1) універсальні (контролю, нагляду, а також публічна захисна, ресоціалізаційна, дозвільна, нормотворча, правопросвітницька, аналітична, інформаційна, комунікаційна, координаційна, методична); 2) спеціальні (відпрацювання вимог до посад персоналу, зокрема визначення посадових обов'язків; статистичний облік кадрів; оцінювання раціональності розстановки кадрів й ефективності їхньої службової діяльності; формування кадрового резерву; матеріально-технічне й технологічне забезпечення; публічна звітність; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу; розроблення форм публічної відповідальності).

4. *Принципи* публічної служби в правоохоронній сфері України – це основоположні ідеї здійснення завдань публічною службою, що на законних підставах впливає на стан і зміцнення правоохоронної сфери держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Систему принципів інституту публічної служби в правоохоронній сфері становлять такі групи: 1) загальноправові (фундаментальні засади права, що відображають сьогочасний етап розвитку суспільства й вимог суспільства до правової дійсності), зокрема верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність; 2) загальнослужбові (що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави), а саме принципи: забезпечення рівного доступу до публічної служби з дотриманням встановлених законодавством застережень й обмежень; прозорості (гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості (нейтральності), стабільності публічної служби.

5. *Система правового регулювання* інституту публічної служби в правоохоронній сфері України охоплює такі групи нормативно-правових актів:

Конституція України; міжнародно-правові документи, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: 1) міжнародно-правові документи, що регламентують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, які створюють й укладають у межах компетенції міжнародних урядових організацій (фундаментальні універсальні та регіональні акти у сфері прав людини й основоположних свобод; універсальні та регіональні акти, положення яких спрямовані на протидію порушенням правового порядку); міжнародні угоди між Кабінетом Міністрів України й урядами інших держав про допомогу, співробітництво, взаємодію в правоохоронній сфері; міжнародні договори, укладені правоохоронними органами, щодо співробітництва в охороні правопорядку, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 2) закони України, які стосуються публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: загальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів; загальні законодавчі акти України, які передбачають урегулювання та охорону правопорядку (кримінально-правові й адміністративно-правові акти матеріального і процесуального характеру); спеціальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів; 3) підзаконні нормативно-правові акти, положення яких регулюють публічну службу в правоохоронній сфері, передусім: статутні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері; підзаконні акти України, спрямовані на забезпечення діяльності правоохоронного органу, тобто акти, які безпосередньо регулюють діяльність публічної служби в правоохоронній сфері з приводу виконання завдань і функцій відповідного правоохоронного органу, підтримання функціонування цього державного органу; загальні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів з приводу організаційних і технічних питань функціонування правоохоронного органу. Діяльність публічної служби в правоохоронній сфері регламентують положення конституційного, міжнародно-правового, адміністративного й інших галузей національного законодавства. Проте саме положення адміністративного законодавства є основою для організації та проходження публічної служби в правоохоронних органах. Зазначене зумовлено тим, що адміністративне законодавство України цілком урегульовує адміністративно-процесуальні, адміністративно-процедурні (добір службовців, зайняття ними посади, переміщення, переведення та звільнення; об'єктивне функціонування правоохоронного органу – реалізація ним завдань), технічні аспекти (використання технічного устаткування правоохоронного органу) організації та діяльності публічної служби в правоохоронній сфері.

6. *Система правоохоронних органів* України в сучасних умовах передбачає: 1) у вузькому значенні – це органи, статус яких як правоохоронних закріплено законодавчо (структуру цієї системи становлять, зокрема, органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро, Національної гвардії); 2) у широкому значенні, крім правоохоронних органів, які мають нормативно визначений статус, інші державні органи, які, хоча й не мають такого статусу, однак задіяні у

виконанні окремих напрямів реалізації правоохоронної функції держави. Персонал правоохоронних органів за своїми службово-кваліфікаційними характеристиками – це, насамперед, фахівці юридичного напрямку, наділені певним обсягом фахових юридичних компетентностей (основним інструментарієм реалізації посадових обов'язків фахівців зазначеного профілю є правові засоби та процедури, визначені законами й підзаконними нормативно-правовими актами, а організаційні, управлінські, технічні, військові, тактичні та інші засоби є допоміжними). Отже, підготовка публічного службовця у правоохоронній сфері передбачає набуття специфічних юридичних знань за різними сферами правового регулювання, а також охоплює низку додаткових умінь і навичок прикладного характеру (здійснення контролю та нагляду за виконанням законів й інших нормативно-правових актів; притягнення правопорушників до різних видів юридичної відповідальності; усунення перешкод на шляху реалізації прав і свобод тощо).

7. *Форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України* – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері, які вони вчиняють (приймають) на підставах, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені чинним законодавством України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них завдань у правоохоронній сфері держави. З огляду на спрямування завдань органів публічної служби в правоохоронній сфері, форми їхньої діяльності можна поділити на такі групи: 1) правові (діяльність, здійснювана в межах професійної юридичної діяльності), а саме: нормотворча, правозастосовна, установча, контрольна-наглядова, виконавча; 2) неправові, зокрема службові наради, консультації, рекомендації, роз'яснення, психологічна допомога, економічне стимулювання. *Методами діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України* є сукупність передбачених законодавством прийомів, засобів і способів досягнення мети в правоохоронній сфері – виконання поставлених перед органом завдань (охорона конституційного ладу, суверенітету й територіальної цілісності держави, захист громадян; запобігання та протидія протиправній діяльності; забезпечення та розвиток системи правоохорони). Ці методи поділяють на такі групи: 1) загальні (притаманні майже всім органам публічної служби), зокрема методи переконання, заохочення (стимулювання), примусу; 2) пізнавально-програмувальні (наукові, статистичні тощо); 3) організаційно-регулювальні (застосування способів і прийомів організації та регулювання різних об'єктів діяльності з метою їх оптимізації), зокрема адміністративні (організаційні, розпорядчі), тощо.

8. Персонал органу публічної служби в правоохоронній сфері України – це постійний чи тимчасово працюючий кадровий склад відповідного органу публічної служби. Особи, що входять до кадрового апарату, маючи відповідний рівень правосуб'єктності та перебуваючи в державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудова (чи лише трудову) функцію в структурі цього органу публічної служби на підставі чинного законодавства й контрактів (договорів). *Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері* – це системна сукупність

взаємозалежних нормативно визначених адміністративно-правових властивостей кадрового складу органу публічної служби в правоохоронній сфері як суб'єкта адміністративного права. Цей статус персоналу охоплює такі елементи: обсяг правосуб'єктності кандидата на посаду, що дозволяє надати адміністративно-правовий статус і зберегти його після призначення на посаду; порядок зайняття посади (працевлаштування); права й обов'язки персоналу (цим елементом охоплено: права та обов'язки людини і громадянина; трудові права й обов'язки; загальні права та обов'язки державних службовців; загальні права й обов'язки державних службовців відповідного органу; безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу, що закріплено посадовими інструкціями або функціональними обов'язками); обмеження персоналу; принципи і гарантії, передбачені законодавством для персоналу; юридична відповідальність персоналу (особливості її настання, перебігу та припинення).

9. *Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони* умовно розподілено на три блоки: 1) конституційні нормативні вимоги; 2) нормативні вимоги, закріплені в законодавчих актах: загальні законодавчі нормативні вимоги (передбачені в положеннях Закону України «Про державну службу»); спеціальні законодавчі нормативні вимоги (положення, що містяться в законодавчих актах, які врегульовують діяльність органів прокуратури, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки, Національної поліції тощо); 3) нормативні вимоги, передбачені в підзаконних нормативних актах, передусім: загальні підзаконні нормативні вимоги (передбачені в Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу); спеціальні підзаконні нормативні вимоги (закріплені в спеціальних положеннях про управління персоналом в окремих правоохоронних органах); процедурні нормативні вимоги (містяться в актах щодо здійснення процедур кадрового забезпечення та роботи з персоналом). Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері в межах змістовного контексту нормативності відповідного забезпечення є комплексом норм, спрямованих на врегулювання феномену відповідного забезпечення, що стосуються різних питань (форм, методів, процесів) об'єктивації кадрового забезпечення, їх поділяють на: 1) засадничі нормативні вимоги (корегують мету кадрового забезпечення; визначають завдання цього забезпечення; формують принципи кадрового забезпечення); 2) організаційні нормативні вимоги (стосуються: форми та призначення служби управління персоналом; змісту функціонування і меж правомочності здійснення службою управління персоналом компетентної діяльності); 3) кадрово-статусні нормативні вимоги (щодо рівня правосуб'єктності: осіб, що можуть вступити на публічну службу в правоохоронній сфері; публічних службовців, що можуть просуватися по службі в правоохоронній сфері, до яких можуть застосовувати заохочення, їх можуть притягувати до дисциплінарної та матеріальної відповідальності); 4) процесуальні нормативні вимоги (виявляються в сукупності різних порядків здійснення процедур кадрового забезпечення в правоохоронній сфері).

10. *Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері* – це об'єктивні конструктивні вияви взаємоузгодженого функціонування

складових механізму кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, завдання, зміст й особливості належного функціонування цих органів, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення в практичній площині. У цьому контексті процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері є встановленими адміністративним законодавством публічно-правовими порядками, якими регламентують діяльність публічної служби у відповідній сфері й формують високоефективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечують права, свободи й законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій і заходів, прийняття та виконання управлінських рішень у відповідних межах. До основних форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері належать: 1) група форм стратегічної організаційно-штатної роботи, яка охоплює: облік кадрового складу; планування кадрового складу (потреби в кадрах) публічної служби в правоохоронній сфері; розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами та її перерозподіл за необхідності (зміна оперативної обстановки, реорганізація служби тощо); стимулювання належної службової активності кадрів, посилення виховного впливу та зміцнення службової дисципліни, законності й поваги прав людини та людської гідності, а також підвищення рівня позитивної відповідальності в діяльності публічної служби. У межах групи форм стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення реалізується низка кадрових процедур, зокрема: процедури розрахунку кадрової чисельності публічної служби; процедури позитивного стимулювання публічної служби; 2) група навчально-підготовчих форм кадрового забезпечення, яка передбачає: відбір кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання; перебіг процесу навчання; завершення процесу навчання, позитивні результати якого визначають подальший розподіл випускника до держоргану. Основними кадровими процедурами, що здійснюються у межах цієї групи форм кадрового забезпечення, є добір кандидатів на навчання в закладі освіти, а також направлення та зарахування цих кандидатів, подальше навчання й екзаменування здобувачів освіти; 3) група форм добору та відбору публічних службовців, що охоплює відповідні форми кадрового забезпечення, у яких здійснюються різні кадрові процедури, основними з яких є процедури конкурсного відбору персоналу; 4) група форм призначення на вакантну посаду та заміщення цієї посади, розстановки кадрів, що визначена відповідними формами кадрового забезпечення, у межах яких здійснюються різні кадрові процедури, основними з них є: процедура приведення до присяги та складання присяги; процедура прийняття розпорядчого документа про призначення на посаду; 5) група форм, що стосуються процесу проходження служби, а саме: оцінювання ефективності роботи публічних службовців і контролю за виконанням ними службових обов'язків (основною кадровою процедурою є атестація публічних службовців); підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів, яка передбачає такі основні підформи кадрового забезпечення: післядипломна освіта публічних службовців (кадрові процедури, пов'язані з реалізацією спеціалізації,

перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування службовців); обмін співробітниками й експертами в правоохоронній сфері; 6) група форм кадрового забезпечення у вигляді припинення службових відносин з публічними службовцями у сфері правоохорони (припинення публічної служби).

11. Право на *просування по службі* публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунтується на можливості зміни особою публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за об'єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав та умов) для зміни відповідного стану. Просування по службі здійснюють за наявності нормативних (акти, у яких встановлюється режим просування по службі) і фактичних (проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення за наявності позитивних для службовця результатів цього конкурсу; прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення) підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також за наявності певних умов для цього: 1) відсутність у держслужбовця особистих професійних і непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі; 2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та сумлінності. Професійна підготовка персоналу правоохоронних органів є нормативно врегульованою, організованою, цілеспрямованою діяльністю та процесом, що здійснюється з метою опанування працівником правоохоронного органу знань, спеціальних умінь і навичок, яких він потребує для успішного виконання службових завдань, передусім унаслідок просування по службі. Відповідна підготовка персоналу правоохоронних органів у контексті просування по службі виявляється у двох основних формах професійної підготовки – спеціалізація та підвищення кваліфікації.

12. Ретельний аналіз нормативної бази адміністративно-правового регулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері в державах – членах ЄС та в пострадянських державах дає підстави констатувати, що протягом останніх років у деяких із них окреслилася тенденція до систематизації правового регулювання відносин публічної служби. З огляду на це, усі держави – члени ЄС і держави колишнього СРСР можна умовно поділити на дві групи: 1) у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом, а особливості публічної служби в конкретних правоохоронних органах закріплені на рівні статутних законодавчих актів про відповідні правоохоронні органи. До цієї групи держав на рівні ЄС належать, зокрема, Угорська Республіка, у якій діє закон «Про службу професійного персоналу правоохоронних органів» (2015), що містить близько 400 статей. У ньому розтлумачено основні терміни, уточнено юридичний характер службових відносин у сфері правоохорони; встановлено основні засади взаємодії публічних службовців, а також окреслено особливий характер службових відносин і перелік обмежень публічних службовців у правоохоронній сфері; визначено суб'єктів служби; урегульовано питання виникнення службових відносин та можливостей членства й сумісної роботи службовця; регламентовано випадки зміни службових правовідносин; окреслено особливі питання змісту виконання службових обов'язків службовцями правоохоронних органів, час виконання службових

обов'язків і час відпочинку. До аналізованої групи з-поміж пострадянських держав належать Республіка Казахстан і Киргизька Республіка. У Казахстані діє закон «Про правоохоронну службу» (2011), який у межах 12 розділів урегулює: загальні засади діяльності публічної служби в правоохоронній сфері та дії відповідного закону; вступ на правоохоронну службу; правове становище співробітників; спеціальні звання (класні чини, кваліфікаційні класи); призначення на посаду, переміщення та висування по службі в правоохоронних органах; особливості атестації; режим службової дисципліни й особливості морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу; стандарти застосування співробітниками вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів і фізичної сили; особливості соціального захисту службовців, реалізацію ними права на відпустку; правила припинення служби в правоохоронних органах (у Киргизькій Республіці з 2020 року набрав чинності закон «Про проходження служби в правоохоронних органах Киргизької Республіки», що майже ідентичний казахському); 2) держави, у яких публічна служба в правоохоронній сфері не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом. Наприклад, у Румунії нормативну базу адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері становлять законодавчі акти про поліцію (закони «Про організацію та функціонування поліції Румунії» 2002 року, «Про статус поліцейського» 2002 року) та підзаконні акти, передусім: урядові постанови, що регламентують питання організації та функціонування МВС Румунії, а також діяльності персоналу в межах організаційної структури міністерства; надзвичайні накази, якими затверджують спеціальні положення органів МВС Румунії. Водночас у Республіці Молдові нормативна база адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері може бути структурована в межах таких груп нормативно-правових актів: нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в загальному значенні (закони «Про центральне спеціальне публічне управління» 2012 року та «Про місцеве публічне управління» 2006 року); нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в окремих правоохоронних органах (закони «Про діяльність поліції та статус поліцейського» 2012 року, «Про прикордонну поліцію» 2011 року, «Про державного службовця з особливим статусом Міністерства внутрішніх справ» 2016 року). Досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері засвідчує необхідність створення та прийняття в нашій державі спеціального законодавчого акта, що визначав би правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері, а також правові й організаційні засади організації, порядку й умов функціонування публічної служби в правоохоронній сфері держави. Зважаючи на переваги й упущення (прогалини) відповідних законодавчих актів у розглядуваних державах, у процесі розроблення спеціального законодавчого акта про публічну службу в правоохоронній сфері України необхідно: 1) закріпити виключно норми, що не будуть дублювати вже наявні положення чинного законодавства, а відображатимуть особливості їх дії у відповідних умовах; 2) розробити зміни до наявних статутних законодавчих актів, що сприяли б скороченню кількості дубльованих універсальних норм.

13. Основними напрямками подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері України визначено: підвищення авторитету публічної служби в правоохоронній сфері; системне вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері; системну оптимізацію механізмів управління публічною службою та її координації в правоохоронній сфері; системне вдосконалення механізму контролю публічної служби в правоохоронній сфері. Ці та інші напрями подальшого здійснення реформи публічної служби можливо реалізувати в межах удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, шляхом прийняття (затвердження) Концепції оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України на 2020–2025 роки та Концепції кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій (проекти розроблено автором); Концепції морально-психологічного клімату в публічній службі в правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій; нової редакції положення про Національне агентство державної служби, яке доцільно перетворити на Національне агентство України з питань публічної служби, передбачивши в його складі структурний підрозділ, який впливатиме на модернізацію органів публічної служби в правоохоронній сфері як цілісної структури; окремого законодавчого акта, що врегульовує діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, а саме Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» (його проект розроблено відповідно до моделі, напрацьованої в Угорщині, яку науковці вважають найприйнятнішою для можливого використання в правовій системі нашої держави).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Маслаков, 2020. 476 с.

Рецензії:

Лошицький М. В. Рецензія. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 2. С. 207–208. Рец. на монографію: Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Маслаков, 2020. 476 с.

Іншин М. І. Рецензія. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 191–192. Рец. на монографію: Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Маслаков, 2020. 476 с.

Статті в наукових фахових виданнях України:

2. Комірчий П. О. Феномен публічної служби в сучасній Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 84–89. (Серія «Право»).

3. Комирчий П. А. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 98–101.

4. Комірчий П. О. Спеціальні та особливі завдання публічної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 207–211.

5. Комірчий П. О. Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Т. 4. С. 102–106.

6. Комірчий П. О. Особливі питання удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2 (23). С. 172–175.

7. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7 (7). Ч. 2. С. 69–76.

8. Комірчий П. О. Особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 8 (8). С. 183–190.

9. Комірчий П. О. Структура адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 184–189. (Серія «Право»).

10. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 2. № 2. С. 66–71.

11. Комірчий П. О. Сутність форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 167–171.

12. Комірчий П. О. Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 139–142.

13. Комірчий П. О. Правові форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. Т. 2. С. 77–82.

14. Комірчий П. О. Методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10 (284). С. 95–100.

15. Комірчий П. О. Система загальнослужбових принципів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 100–107.

16. Комірчий П. О. Особливості просування по службі в правоохоронних органах України. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спец. вип. Т. 2. С. 47–50.

17. Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. *Науковий вісник Міжнародного*

гуманітарного університету. 2019. Вип. 41. Т. 2. С. 134–137. (Серія «Юриспруденція»).

18. Комірчий П. О. Організаційно-правова структура кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1 (287). С. 111–116.

*Публікації в наукових виданнях іноземних держав,
що включені до наукометричних баз:*

19. Комирчий П. А. Структура системы органов публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 90–95.

20. Комирчий П. А. Структура правоохранительной сферы Украины. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 94–101.

21. Комірчий П. О. Загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 1. № 2. Р. 127–132.

22. Комирчий П. А. Относительно определения видов публичной службы Украины. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 241–247.

23. Формы подбора и отбора публичных служащих в правоохранительной сфере Украины. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 60–65.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

24. Комірчий П. О. Завдання та функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 77–80.

25. Комірчий П. О. Організаційні та матеріально-технічні форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя, 2017. С. 67–19.

26. Комірчий П. О. Персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 67–69.

27. Комірчий П. О. Базові принципи публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні питання реформування правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 лип. 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 62–64.

28. Комірчий П. О. Вплив викривачів на зниження рівня корумпованості публічних службовців у правоохоронній сфері. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 66–68.

29. Комірчий П. О. Антикорупційна функція публічної служби у правоохоронній сфері України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Київ, 2018. Ч. 1. С. 80–82.

30. Комірчий П. О. Процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Право як ефективний суспільний регулятор* :

матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 66–69.

31. Комірчий П. О. Кадрова політика та кадрове забезпечення у правоохоронній сфері України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків, 2019. С. 88–90.

32. Комірчий П. О. Щодо вимог нормативності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері правової держави. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 1–2 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 78–80.

33. Комірчий П. О. Нормативність кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.) : у 2 ч. Київ, 2019. Ч. 2. С. 155–157.

34. Комірчий П. О. Щодо можливостей запозичення європейського досвіду правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 берез. 2020 р.). Дніпро, 2020. С. 77–80.

АНОТАЦІЯ

Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби в правоохоронній сфері, тенденцій та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання засад її проходження в контексті найкращих національних здобутків і міжнародного досвіду в умовах перманентних структурно-функціональних змін у системі державного управління. У роботі визначено поняття та види публічної служби, висвітлено її правовий зміст й ознаки в правоохоронній сфері України. Окреслено і схарактеризовано завдання та функції, сформульовано систему принципів, визначено сучасну структуру публічної служби. З'ясовано місце адміністративного законодавства в системі нормативно-правових актів, які становлять базу правового регулювання відповідних правовідносин. Висвітлено сутність і зміст адміністративно-правового статусу персоналу публічних службовців у системі правоохоронних органів. Проаналізовано адміністративно-правове регулювання публічної служби в правоохоронній системі деяких пострадянських держав (Казахстан, Киргизстан, Молдова), держав – членів ЄС (Румунія, Угорщина), а також можливості використання відповідного досвіду в Україні.

Ключові слова: публічна служба, правоохоронний орган, функція, принцип, адміністративно-правовий статус, кадрове забезпечення, форма, процедура, європеїзація законодавства, адміністративна реформа.

АННОТАЦИЯ

Комирчий П. А. Административно-правовые основы публичной службы в правоохранительной сфере Украины. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2020.

Диссертация посвящена рассмотрению в административно-правовом контексте актуальных вопросов теории и практики организации и функционирования публичной службы в правоохранительной сфере Украины.

В диссертационном исследовании на основе актуальных научных разработок украинских и зарубежных ученых, а также с учетом действующего украинского законодательства о публичной службе в целом и в правоохранительной сфере в частности раскрыты понятие и виды публичной службы, а также особенности данной службы в правоохранительной сфере, ее задачи и функции, принципы функционирования.

Дано доктринальное толкование понятия «публичная служба в правоохранительной сфере Украины», которую следует понимать как административно-правовой институт подотрасли публичной службы, в практической плоскости объективируется в особой и непрерывной, беспристрастной, профессиональной деятельности граждан Украины, которые, находясь на должностях в правоохранительных органах, наделены должным уровнем административной правосубъектности в части реализации в интересах общества и государства задач и выполнения возложенных на них функций на основаниях, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины.

Публичная служба в правоохранительной сфере Украины характеризуется комплексом особых признаков, которые подразделяются на следующие две группы: 1) общие признаки публичной службы в правоохранительной сфере, то есть признаки, что в определенной степени присущи различным видам публичной службы. Эти признаки проявляются в том, что публичная служба в правоохранительной сфере содержит властные полномочия в соответствии с комплексом правовых принципов; является профессиональной деятельностью компетентных субъектов публичной администрации; сопряжена с комплексом ограничений прав и свобод публичных служащих, что является гарантией надлежащего выполнения этими служащими задач и функций; основывается на принципах добровольности; финансируется за счет средств государственного бюджета; 2) особые признаки публичной службы в правоохранительной сфере Украины, к которым относятся признаки, обусловленные обстоятельствами осуществления профессиональной службы в правоохранительных органах и реализацией функций этих органов. Эти признаки проявляются в том, что

публичная служба в правоохранительной сфере непосредственно касается правоохранительных органов – осуществляется преимущественно в органах, уполномочиваются законом для осуществления правоохранительной деятельности; преследует особую комплексную (непосредственную и производную) правоохранительную цель; является преимущественно правоприменительной деятельностью (хотя отдельные должностные лица полномочные также разрабатывать и принимать, утверждать нормативно-правовые акты, уточняющие положения действующего законодательства в правоохранительной сфере); выполняет специфические функции, выполнять которые могут только соответствующие публичные служащие; осуществляется в пределах особого режима и условий протекания служебных отношений; имеет собственную нормативно-правовую базу, положениями которой регулируют организацию и прохождение службы, административно-правовое и социально-правовое положение служащих; является организационной подсистемой государства, имеет внутреннюю структуру, а также строгое иерархическое построение ее элементов; имеет собственную систему воинских и специальных званий и внешней атрибутики; предусматривает повышенные требования к служащим, как во время приема на службу, так и во время прохождения службы, а также строгие дисциплинарные требования к выполнению служебных обязанностей и правила об ответственности за нарушение этих обязанностей;

3) публичной службе в органах правоохранительной сферы присуща уникальная специфика, в частности: лицо официально занимает должность в государственном органе, но не является государственным служащим; имея административно-правовой статус, такое лицо имеет также определенный статус в обществе; принятие на службу в орган правоохранительной сферы существенно отличается от процедуры приема на государственную службу в других сферах государственного управления (образовательная, медицинская, научная и т.п.); отдельные работники публичных органов правоохранительной сферы выполняют непубличные задачи и сами являются не только непубличными, но даже зашифрованными в обществе; работники служб правоохранительной сферы имеют особенности в социальном страховании (оно является обязательным), социальной и правовой защите, юридической ответственности, пенсионном обеспечении и тому подобное.

В работе представлен обобщенный опыт административно-правового регулирования публичной службы в правоохранительной сфере отдельных государств бывшего СССР (Казахстан, Кыргызстан, Молдова), а также государств – членов ЕС (Венгрия, Румыния). Проведен анализ указанного опыта, выявлены недостатки и преимущества каждой из систем и подходов. Проанализированы возможности использования данного опыта в Украине. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего административного законодательства в части регулирования публичной службы в правоохранительной сфере, а также разработаны положения специального законопроекта «О публичной службе в правоохранительной сфере Украины».

Ключевые слова: публичная служба, правоохранительный орган, функция, принцип, административно-правовой статус, кадровое обеспечение, форма, процедура, европеизация законодательства, административная реформа.

SUMMARY

Komirchyi P. O. Administrative and legal bases for public service in law enforcement area of Ukraine. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The thesis for degree of Doctor of Juridical Sciences on the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

The Thesis is one of the first in domestic administrative and legal science complex researches of the modern concept of public service in law enforcement sphere, with the comprehensive critical analysis and research on the topic area of theory and practice of public service functioning in law enforcement area of Ukraine. It discloses the essence and the types of public service in Ukraine, the features of public service in law enforcement area, its tasks and functions, the system of principles, as well as normative framework for these public service activities. The peculiarities of administrative and legal provision of public service organization in law enforcement area of Ukraine have been considered separately. In this context, the main forms and methods of public service bodies' activities in the studied area have been identified. The essence and role of staffing of the public service bodies in law enforcement agencies of Ukraine have been determined. The standard staffing requirements for the public service in the law enforcement sphere of Ukraine, as well as the main forms and procedures for staffing have been substantiated. The features of the legal regulation of law enforcement bodies' personnel promotion and training in Ukraine have been analyzed. Special attention has been focused on the critical analysis of the administrative and legal regulation of public service in the law enforcement area of individual states of the former USSR (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova) and the EU member states (Romania, Hungary), as well as on the possibilities of implementing this experience in Ukraine. Based on the study, the main directions of improving the national administrative legislation governing public service in the law enforcement area of Ukraine have been determined.

Key words: public service, law enforcement body, function, principle, administrative and legal status, staffing, form, procedure, Europeanization of legislation, administrative reform.