

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

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF SERVICE PROMOTION IN THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF UKRAINE

Стаття присвячена узагальненню наукових поглядів щодо юридичної сутності просування по службі в правоохоронних органах України на сьогоднішньому етапі реформування правоохоронної системи. Автором формулюється визначення поняття «просування по службі в правоохоронних органах» та з'ясовується його сутнісний зміст крізь призму норм чинного законодавства України, що врегульовує питання службової кар'єри в правоохоронних органах. Особлива увага приділяється з'ясуванню структури системи підстав та умов просування по службі в правоохоронних органах України. У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження.

Просування по службі в правоохоронних органах України є складною процедурою, яку можна розглядати як у динамічному, так і в статичному аспектах. При цьому в загальному сенсі просування по службі в розглянутих державних органах виявляється у врегульованій на законодавчому та підзаконному рівнях компетентній діяльності та процесі здійснення зазначеної діяльності, в межах якої відбуваються виражені якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом заміщення ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України. Отже, просування по службі здійснюється на основі нормативних і фактичних підстав і за наявності достатніх умов для здійснення окресленої діяльності. Водночас варто зауважити, що однією з найбільш значимих умов заміщення вакантної посади на підставі конкурсу є належний рівень професійної компетентності службовця, який реалізує своє право на просування по службі. Утім, слід мати на увазі, що вказаний рівень професійної компетентності значною мірою підвищується у результаті професійної підготовки у вигляді спеціалізації і підвищення кваліфікації у відомчих вищих навчальних закладах.

Ключові слова: державна посада, державний службовець, мотивація, правоохоронні органи, просування по службі, службова кар'єра.

The article focuses on generalization of scientific approaches concerning legal nature of career advancement at law enforcement bodies of Ukraine at the current stage of law enforcement system reform. The author formulates the definition of the concept of “career advancement at law enforcement bodies” and finds out its essential content through the prism of norms of current legislation of Ukraine that resolve the matter of service career at law enforcement bodies. A specific attention is paid to defining the structure of the system of grounds and conditions for career advancement at the law enforcement bodies of Ukraine. Conclusions generalize the investigation results obtained.

Promotion in the law enforcement agencies of Ukraine is a complex procedure that can be viewed both dynamically and in static terms. In the general sense, promotion in the considered state bodies is manifested in the legislative and subordinate level of competent activity and the process of carrying out the specified activity, within which the qualitative changes of the public status of a civil servant through the occupation of a higher vacant position in the vacant position by a vacant position are carried out of Ukraine. Therefore, the promotion is carried out on the basis of regulatory and factual grounds and in the presence of sufficient conditions for carrying out the outlined activity. At the same time, it should be noted that one of the most important conditions for taking a vacant position on the basis of the competition is the proper level of professional competence of an employee who exercises his or her right to promotion. However, it should be borne in mind that this level of professional competence is greatly enhanced as a result of vocational training in the form of specialization and advanced training in departmental higher education institutions.

Key words: law enforcement agencies, motivation, promotion, service career, state post, state servant.

Постановка питання. Провідний український учений А.А. Стародубцев зауважує, що «творчий потенціал людської енергії величезний»: «інколи його порівнюють з енергією атомного ядра», а тому сьогодні «одним із пріоритетних завдань є реалізація цього потенціалу, розкриття творчих можливостей людини в соціальних організаціях, зокрема в ОВС України». Науковець наголошує, що реалізація «творчого потенціалу людської енергії» сприяє професійній самореалізації людини та створенню ефективної публічної служби у сфері правоохорони [1, с. 195]. Цілком очевидно, що належна реалізація цього потенціалу зумовлює також оптимальне просування службовця по службі, що є найоб'ємнішим за відміткою часу етапом проходження служби в органах публічної адміністрації.

Як і проходження публічної служби, просування по службі є особливим публічно-правовим феноменом, що виявляється в цілеспрямованій діяльності, яка, по-перше, відбувається у практичній дійсності на підставі норм права (тому це явище є, очевидно, правовим), що закріплені переважно у нормативно-правових актах публічного права (це є підставою для того, щоб розглядати відповідне явище як публічно-правове); по-друге, є діяльністю, яка є невідокремленою від об'єктивних контекстів публічних (організаційних, державницьких) і приватних (людських) інтересів, а саме – мотиваційних інтересів у службово-трудова діяльності людини, яка перебуває на публічній службі, а також мотиваційних інтересів у цій діяльності держави, що забезпечує існування зазначеної діяльності з метою забезпечення власного належного функціонування.

Отже, просування по службі загалом і персоналу правоохоронних органів України зокрема є важливим публічним правовим феноменом і ключовою процедурою проходження публічної служби, що має особливе значення в дослідженні проблематики процесу оптимізації функціонування органів публічної служби у сфері правоохорони. Отже, вирішення наявних проблем у реалізації права публічного службовця на просування по службі в правоохоронному органі сприятиме розкриттю потенціалу публічних службовців і, відповідно, підвищенню ефективності функціонування правоохоронних органів. Водночас відповідні проблеми просування по службі в цих органах можуть бути належним чином осмислені та достатньою мірою вирішені лише в тому разі, якщо в межах науки адміністративного права нашої держави буде сформульовано цілісну наукову думку щодо просування по службі, що в дійсності є суттєвою теоретичною та практичною проблемою.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Сутності та з'ясуванню проблематики теорії просування по службі публічних службовців присвячено низку наукових досліджень і розвідок українських учених і дослідників (В.Б. Авер'янова, І.П. Бушуєвої, Н.М. Богдана, В.Є. Зубова, Т.П. Кальни-Дубінюк, Ю.Ю. Кізілова, В.Я. Малиновського, А.А. Стародубцева, Л.Р. Тіунової, В.С. Фуртатова та інших науковців). Водночас критичний аналіз наукових праць, у яких аналізується питання просування по службі, попри їхню значну наукову вагомість, дає змогу констатувати той факт, що ці наукові напрацювання сьогодні не є достатнім фундаментом для еволюції актуальної структурованої наукової думки про те, чим саме сьогодні є просування по службі в правоохоронних органах нашої держави крізь призму триваючої реформи правоохоронної системи України. Вказане актуалізує потребу у вирішенні цієї проблеми з метою уможливлення надалі належного комплексного дослідження адміністративно-правових засад публічної служби у правоохоронній сфері України, що буде сприяти подальшим перетворенням у правоохоронній сфері України.

Окрім того, слід також констатувати, що поняття «просування по службі» у науковій літературі тією чи іншою мірою ототожнюється з поняттям «службова кар'єра» [див., напр.: 2, с. 70; 3, с. 104; 4, с. 242]. Утім, слід мати на увазі, що поняття службової кар'єри в теорії тлумачиться у двох розуміннях, а саме: 1) у широкому сенсі кар'єра – «професійне просування та зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму» («результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу»); 2) у вузькому розумінні кар'єра – це «посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади» (у цьому випадку кар'єра – «свідомо обраний і реалізований службовцем шлях посадового просування, прагнення до окресленого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійне і соціальне самоствердження службовця

відповідно до рівня його кваліфікації») [5, с. 129–130; 6, с. 25]. Отже, слід констатувати, що службова кар'єра є більш широким поняттям за поняття просування по службі (воно охоплено поняттям службової кар'єри). Відповідно, наявні дослідження про службу кар'єру в правоохоронних органах не можуть повною мірою розглядатись як достатній фундамент для вирішення проблем просування по службі в правоохоронних органах.

Метою наукової розвідки є узагальнення наукових підходів щодо розуміння юридичної сутності просування по службі в правоохоронних органах нашої держави. Для досягнення цієї мети вирішуються такі завдання: 1) сформулювати визначення поняття «просування по службі в правоохоронних органах»; 2) окреслити сутнісний зміст просування по службі в правоохоронних органах крізь призму вимог чинного законодавства України; 3) визначити та охарактеризувати структуру системи підстав та умов просування по службі в правоохоронних органах України; 4) у висновках узагальнити отримані результати дослідження.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зазначити, що просування по службі в правоохоронних органах України можна розглядати у різних розуміннях, головним чином:

1) у динамічному контексті – врегульована на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентна діяльність і процес здійснення цієї діяльності, в межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України;

2) у статичному контексті – результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України внаслідок здійснення компетентної діяльності стосовно зміни становища службовця у відповідному правоохоронному органі на підставі й за умов, визначених у чинному законодавстві.

Оскільки просування по службі в правоохоронних органах є процесом, врегульованим на законодавчому рівні, а також процесом, що має бути завжди обґрунтованим (таким, що в кожному конкретному випадку здійснюється відповідно до нормативних і фактичних підстав), доходимо висновку, що на підставі норм законодавства, наукових думок учених, а також, зважаючи на сформульоване нами визначення вказаного просування по службі, необхідно в межах нашого дослідження виявити основні види просування по службі та окреслити підстави для здійснення відповідного просування по службі.

Необхідно зазначити, що просування по службі в правоохоронних органах за посадою може здійснюватися щонайперше в порядку призначення на адміністративну посаду. Звернемо увагу на те, що в чинному законодавстві поняття «адміністративна посада» розкривається лише в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу», в якій це поняття інтерпретується як «визначена структура і штатний розпис первинної структурної одиниці

органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби». Водночас визначенню поняття «адміністративна посада» приділено широку увагу українських учених [7, с. 133; 8, с. 252–253; 9, с. 48]. Утім, слід погодитись, що «адміністративні посади» – це такі державні посади, які «засновані у встановленому порядку, передбачені у штатному розписі державного органу, наділені державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій і компетенції державного органу, фінансуються за кошти державного бюджету». Тобто адміністративні посади – це «посади державних службовців, тобто ті посади, статус яких передбачає коло повноважень щодо прийняття управлінських рішень, здійснення державно-управлінських функцій та іншої діяльності відповідно до статусу державного органу з обов'язковою політичною нейтральністю осіб, які обіймають ці посади» [10, с. 296–297].

При цьому зазначене та аналіз чинного законодавства (зокрема, ч. 1 ст. 39 та ч. 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру») уможливають окреслення загального висновку про підстави просування по службі в правоохоронних органах: відповідне заміщення вищої посади в правоохоронному органі відбувається за результатами конкурсу на підставі норм адміністративного законодавства, реалізації права службовця на просування по службі та певного обсягу об'єктивних фактів, що зумовлено характеристикою особи службовця й умов, в яких цей службовець реалізує відповідне право (умов, за яких проводиться конкурс).

В окресленому контексті звернемо увагу й на те, що загальною підставою для службової кар'єри є «прагнення людини досягнути становища, яке дало б їй можливість найбільш повно задовольнити свої потреби». Тобто кар'єру можна розглядати як цілеспрямований процес ефективного освоєння людиною основних сфер середовища її життєдіяльності: сімейної, трудової, рекреаційної тощо [11, с. 52; 12, с. 229]. Водночас просування по службі є результатом сукупності нормативних і фактичних підстав, в яких «прагнення людини досягнути становища» є лише окремим проявом фактичної підстави, що виявляється в результаті реалізації права на просування по службі. Тією чи іншою мірою це впливає також зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу», згідно з яким держслужбовець має право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Зазначимо, що в п. 8 ч. 1 ст. 11 уже не чинного Закону України «Про державну службу» 1993 року це право здійснювалось з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, шляхом участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії (при цьому в п. 6 ч. ст. 10 уже не чинного Закону України «Про державну службу» 2011 року взагалі не містились критерії реалізації цього права).

Також цьому питанню приділяється досить широка увага українських учених. Наприклад, Т.П. Кальна-Дубінюк зауважує, що «право на просування по службі мають ті державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень і зараховані до кадрового резерву» [13, с. 175]. Тобто в цьому контексті мається на увазі саме право на просування по службі. На думку Ф.Ф. Кренслера, вказане право повинно здійснюватися «тільки на законних підставах і виключно за ознаками здатності й професійної кваліфікації, як правило, на конкурсній основі». При цьому основними умовами просування по службі, як уважає вчений, є такі: 1) наявність вакантної посади державної правоохоронної служби; 2) відповідність претендента на посаду кваліфікаційним вимогам за рівнем освіти, стажу роботи, знань і навичок; 3) успішне проходження конкурсу на заміщення вакантної посади [14, с. 111]. Подібного висновку доходить також й українська вчена Т.Є. Кагановська, наголошуючи на тому, що зазначене право в публічного службовця може виникнути й реалізуватися «лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів)», головним чином таких: 1) якісного й сумлінного виконання службових обов'язків; 2) наявності вакантної посади; 3) відповідності претендента кваліфікаційним вимогам із такої посади; 4) відсутності інших більш достойних претендентів [15, с. 54].

Отже, право на просування по службі публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунтується на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об'єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав і умов) для зміни відповідного стану.

Що стосується *підстав для просування по службі в правоохоронних органах України*, то в загальному виді їх можна поділити на такі види:

1) нормативні підстави просування по службі в правоохоронних органах, а саме загальні та спеціальні положення чинного законодавства, яким встановлюється адміністративно-правовий режим просування по службі;

2) фактичні підстави просування по службі в правоохоронних органах, що є юридично значимими фактами об'єктивної дійсності, які уможливають реалізацію права службовця на просування по службі на відповідних нормативних підставах, а саме такі факти:

а) проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення та наявність позитивних для службовця результатів цього конкурсу;

б) прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення публічного службовця на вищу посаду.

Стосовно ж *умов просування по службі в правоохоронних органах України*, то основними з них є такі:

1) відсутність у держслужбовця особистих професійних та особистих непрофесійних рис, які обмежували би можливість реалізації ним права на

просування по службі. Зазначимо, що в чинному законодавстві про державну службу та в спеціальних законодавчих актах містяться множинні умови-обмеження, що не допускають просування по службі, забезпечуючи таким чином, з одного боку, ефективність практичної реалізації форм і процедур кадрового забезпечення публічної служби в сфері правоохорони, а з іншого боку – захист базових соціальних цінностей. Зокрема, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 40 Закону України «Про державну службу» просування держслужбовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Крім того, у ч. 6 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що призначення прокурора на адміністративну посаду не може бути здійснено, якщо відповідний прокурор має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за 6 місяців із дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та добросовісності. Тобто держслужбовець може бути переведений на вищу посаду тоді, коли він має належний рівень професійної підготовки та професійної компетентності,

а його недобросовісність не була доведена належним чином.

Висновки. Просування по службі в правоохоронних органах України є складною процедурою, яку можна розглядати як у динамічному, так і в статичному аспектах. При цьому в загальному сенсі просування по службі в розглядуваних державних органах виявляється у врегульованій на законодавчому та підзаконному рівнях компетентній діяльності та процесі здійснення зазначеної діяльності, в межах якої відбуваються виважені якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом заміщення ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України. Отже, просування по службі здійснюється на основі нормативних і фактичних підстав і за наявності достатніх умов для здійснення окресленої діяльності. Водночас варто зауважити, що однією з найбільш значимих умов заміщення вакантної посади на підставі конкурсу є належний рівень професійної компетентності службовця, який реалізує своє право на просування по службі. Утім, слід мати на увазі, що вказаний рівень професійної компетентності значною мірою підвищується у результаті професійної підготовки у вигляді спеціалізації та підвищення кваліфікації у відомчих вищих навчальних закладах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стародубцев А.А. Сучасний стан професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2011. № 5. С. 195–198.
2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 244 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.
4. Стародубцев А.А. Посада як основа службової кар'єри. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4(2). С. 238–243.
5. Васильєва Е.А. Управление персоналом государственной гражданской службы : учеб. для студ. учрежд. высш. проф. образования. Санкт-Петербург : Астерион, 2017. 310 с.
6. Фуртатов В.С. Планування професійної кар'єри як складової покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи. *Наукові праці. Серія : Державне управління*. 2011. Т. 160. Вип. 172. С. 24–27.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
8. Дудченко О.Ю. Адміністративні посади у судовій системі України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 251–258.
9. Золотарьова Я.С. Адміністративні посади та їх правовий статус у судовій системі України. *Юридична наука*. 2015. № 10(52). С. 46–51.
10. Ткаченко Є.В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади. *Форум права*. 2016. № 4. С. 296–303.
11. Бандурка О.М., Стародубцев А.А. Морально-психологічний стан персоналу органів внутрішніх справ як основа його кар'єрного зростання. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 52–55.
12. Стародубцев А.А. Службова кар'єра як важливий чинник проходження служби в органах внутрішніх. *Право і безпека*. 2010. № 5. С. 228–231.
13. Кальна-Дубінюк Т.П. Роль консалтингу в плануванні кар'єри державного службовця. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. 2014. Вип. 200, Ч. 1. С. 173–178.
14. Кренслер Ф.Ф. Система служебно-професійного продвижения сотрудников УИС. *Человек: преступление и наказание*. 2010. № 2(67). С. 110–112.
15. Кагановська Т.Є. Неперервна професійна освіта кадрів як один з етапів проходження державної служби в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 48–59.