

## РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

---

УДК 351.741.007(477)

**В.О. Криволапчук**  
доктор юридичних наук, професор,  
**М.П. Будзинський**  
здобувач ДНДІ МВС України

### ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті на основі вивчення позицій вчених, а також наукового аналізу змісту, характеру і природи категорій “забезпечення” та “кадри” з’ясовується сутність поняття “кадрове забезпечення”. Визначається адміністративно-правовий статус Національної поліції України та формулюється авторське визначення поняття “кадрове забезпечення Національної поліції України”.*

**Ключові слова:** забезпечення, кадри, кадрове забезпечення, Національна поліція України, адміністративно-правовий статус.

*В статті на основі изучения позицій учених, а также научного анализа сущности, характера и природы категорий “обеспечение” и “кадры” выясняется сущность понятия “кадровое обеспечение”. Определяется административно-правовой статус Национальной полиции Украины и формулируется авторское определение понятия “кадровое обеспечение Национальной полиции Украины”.*

**Ключевые слова:** обеспечение, кадры, кадровое обеспечение, Национальная полиция Украины, административно-правовой статус.

*In paper on the basis of studying the positions of scientists, as well as on the scientific analysis of the essence, character and nature of the concepts “software” and “frames” it is found out an essence of the concept of “staffing”. Administrative and legal status of the National Police of Ukraine is defined and the author’s definition of “staffing of the National Police of Ukraine” is formulated.*

**Keywords:** support, personnel, staffing, the National Police of Ukraine, administrative-legal status.

Сучасні євроінтеграційні процеси, які останнім часом відбуваються в Україні, вимагають від усіх основних державно-правових інституцій запровадження нових принципів здійснення державної влади, а також швидкої адаптації до відповідних динамічних змін з метою імплементації європейських і міжнародних стандартів у свою діяльність. Через нестабільну соціально-економічну і політичну ситуацію у країні, посилення соціальної напруги та загострення конфліктів щодня зростають потреби суспільства в докорінних змінах роботи державних інституцій, зокрема правоохоронних органів, з метою ефективного забезпечення публічної безпеки й порядку, дотримання й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. У зв’язку з цим, після схвалення Стратегії розвитку ОВС України та Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України [1]

фактично розпочалася активна фаза перетворення МВС України на правоохоронний багатопрофільний цивільний орган європейського зразка. Зокрема, було створено концептуально нове правоохоронне відомство із сервісними функціями на засадах прозорості, взаємодії з населенням та партнерства – Національну поліцію України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Попри позитивні зрушення у сфері реформування системи МВС України, існує досить широке коло проблемних питань щодо діяльності новоствореного правоохоронного відомства, а саме: підвищення рівня злочинності, стрімке падіння рівня довіри населення до роботи поліції та численні події, пов'язані з неналежною роботою поліцейських, які викликали хвилю обурення та набули значного суспільного резонансу. Основою вирішення цих проблемних питань передовсім є вдосконалення кадрового забезпечення Національної поліції України, до якої висуваються якісно нові, обумовлені викликами часу, підвищені вимоги. Для встановлення особливостей кадрового забезпечення новоствореного правоохоронного відомства з метою надання пропозицій щодо його вдосконалення необхідно перш за все визначити поняття та сутність кадрового забезпечення Національної поліції України.

Слід зазначити, що останнім часом до проведення реформування системи МВС України та створення Національної поліції України спостерігалася активізація наукових досліджень щодо кадрового забезпечення безпосередньо органів внутрішніх справ. Значний внесок у дослідження окремих аспектів цієї проблематики зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.Б. Авер'янов, С.О. Андренко, О.М. Артем'єв, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.І. Барко, В.М. Бесчастний, О.І. Ботов, В.М. Булавін, В.М. Вац, С.І. Гончаров, М.М. Дивак, Н.А. Дубина, С.Ф. Зибін, К.С. Ізбаш, Л.С. Кацалап, В.Я. Кікоть, А.М. Ключко, В.О. Кудря, М.П. Любар, Н.П. Матюхіна, В.М. Мельникович, А.А. Стародубцев, О.Н. Ярмиш та ін. Однак незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають важливе теоретичне і практичне значення, дослідженню поняття та сутності кадрового забезпечення саме Національної поліції України як новоствореного правоохоронного органу після проведення реформування системи МВС майже не приділялося уваги. У працях зазначених науковців були висвітлені окремі аспекти кадрового забезпечення безпосередньо ОВС, та вони не враховували сучасний етап організаційних та законодавчих змін, які актуалізувалися у зв'язку з обранням нашою країною європейського напрямку свого розвитку. Вказане свідчить про актуальність статті, метою написання якої є визначення поняття та сутності кадрового забезпечення Національної поліції України.

З'ясування поняття та сутності “кадрового забезпечення Національної поліції України”, на нашу думку, повинно ґрунтуватися перш за все на розумінні значення поняття “кадрового забезпечення”, яке включає в себе дві складові – “забезпечення” та “кадри”.

За визначенням В.І. Даля, дефініція “забезпечення” пояснюється як “порятунок, даючи щось правильне; забезпечення усім необхідним, захист від збитків, недостачі, нужди, яка загрожує комусь” [2, с. 577]. У свою чергу, С.І. Ожегов констатує, що “забезпечити – зробити повністю можливим, дійсним, реально виконаним; захистити, оборонити” [3, с. 364]. Натомість, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, “забезпечення” – це створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-, чого-небудь від небезпеки [4, с. 281]. Отже, як бачимо, у загальноприйнятому сенсі термін “забезпечення” означає надання (постачання) чогось або кимось в

достатній кількості; створення умов, охорону, захист чого-небудь від небезпеки; надання гарантій.

Як слушно зазначають І.Л. Гула [5, с. 504] та О.В. Негодченко [6, с. 504], поняття “забезпечення” в юридичній літературі застосовується досить часто, водночас чітке визначення цього поняття в юридичних джерелах відсутнє. Так, Юридична енциклопедія містить тільки роз’яснення таких термінів, як “забезпечення доказів та забезпечення позову” або “забезпечення виконання зобов’язань”, проте не дає визначення забезпечення реалізації відповідного інституту (або галузі/сфери) чи діяльності [7, с. 444–445], а у Великому юридичному словнику визначення цього поняття взагалі відсутнє [8]. Як пише З.Д. Чуйко, термін “забезпечувати” має досить широке значення, котре трактується як “створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого, що-небудь від небезпеки” [9, с. 85]. У свою чергу, І.М. Гальперін поняття “забезпечення” визначає як створення матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь [10, с. 75]. З огляду на зазначене вище, ми підтримуємо позицію І.Л. Гули стосовно того, що забезпечення будь-якої відповідної сфери передбачає створення належних умов для її реалізації [5, с. 505].

Переходячи до аналізу змісту та сутності поняття “кадри”, варто зауважити, що термін “кадри” походить від французького “cadre” [11, с. 23], що в перекладі означає “рама”, “рамка”. До сучасного лексикону цей термін потрапив з латинської, що означав буквально “чотирикутник”. Саме в такій формі в минулому вивішувався для широкого ознайомлення офіційний список працівників державних установ. Поступово відбувалося перенесення значення слова з рамки на документ, а з документа на його зміст. У першій половині XIX ст. слово “кадри” починає вживатися для позначення постійного штату військових “підрозділів”, що сприяло появі таких понять, як “кадрова армія”, “кадровий військовий”, “кадровик” [12, с. 185].

Великий тлумачний словник сучасної української мови містить тлумачення терміну “кадри” як основного складу працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо [4, с. 409]. Термінологічний словник з управління персоналом ОВС поняття “кадри” також розглядає як основний склад працівників організації; усіх постійних працівників [13, с. 32]. Разом з цим, аналіз наукової літератури надав змогу зробити висновок, що серед науковців не сформувалося єдиної точки зору щодо визначення поняття “кадри”. Х.Х. Лойт як основоположне наводить енциклопедичне визначення поняття “кадрів” як соціально-економічного явища, що включає постійний (штатний) склад працівників, тобто працездатних громадян, що перебувають у трудових відносинах з державними установами, підприємствами з різними організаційно-правовими формами власності, мають певну професійну підготовку та володіють спеціальними знаннями, трудовими навичками і досвідом роботи в обраній сфері діяльності [14, с. 102]. Схожої думки дотримується й В.І. Огородніков, який під “кадрами” розуміє сукупність співробітників структурного підрозділу, що характеризується професійно-кваліфікованою, соціально-психологічною, статевою, віковою та іншими характеристиками. Тобто до кадрів він відносить співробітників, які володіють професійною здатністю до виконуваної діяльності, мають спеціальну підготовку [15, с. 25].

Водночас, на думку О.М. Бандурки, кадри (персонал) – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції, характеризуються перш за все чисельністю, зумовленою характером, масштабами, складністю, трудомісткістю виробничих процесів, рівнем їх механізації, автоматизації, комп’ютеризації [12, с. 185]. Разом

з цим, К.Ю. Забавіна вважає, що “кадри – це основа особистого фактора виробництва, вони є найбільш кваліфікованою та стабільною його частиною, створюють своєрідне ядро персоналу підприємств, галузей, регіонів, національної економіки та забезпечують ефективну господарську діяльність у довготривалій перспективі” [16, с. 16], В.О. Іваха робить висновок, що “кадри – це кваліфіковане об’єднання осіб, які володіють спеціальними знаннями, мають певну професійну підготовку, що реалізується у межах встановлених законодавством прав та обов’язків у відповідній сфері діяльності, за що систематично отримує заробітну плату” [17, с.15].

На нашу думку, під поняттям “кадри” слід розуміти певну сукупність осіб (працівників), які працюють на відповідних посадах в державних органах (закладах, установах), а також підприємствах, установах, організаціях різних форм власності та виконують покладені на них обов’язки у відповідній сфері діяльності.

Аналіз теоретичних підходів до визначення понять “забезпечення” та “кадри” дає підстави зробити висновок, що кадрове забезпечення – це специфічна, нормативно закріплена діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, спрямована на забезпечення державних органів (закладів, установ), а також підприємств, установ, організацій різних форм власності кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов’язки у відповідній сфері діяльності.

Для остаточного визначення поняття “кадрове забезпечення Національної поліції України” вважаємо доцільним з’ясувати також адміністративно-правовий статус Національної поліції України, під яким, як правило, розуміють сукупність законодавчо встановлених правових положень, які визначають мету, завдання, права та обов’язки, організаційну структуру, а також форми відповідальності суб’єктів управління.

О.П. Альохін, Б.М. Бахрах, Є.Є. Додін, О.О. Кармолицький, Н.В. Лебідь, А.М. Подоляка, С.Д. Хазанов та ін. вважають, що структура адміністративно-правового статусу колективних суб’єктів складається з таких блоків: цільового; структурного (або організаційного) та компетенційного. Погоджуючись із цією позицією, вважаємо, що до складових елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України належать, зокрема: правова основа діяльності; мета, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структура, побудована за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); компетенція та повноваження Національної поліції України, а також поліцейських (компетенційний блок); гарантії діяльності Національної поліції України та поліцейських; юридична відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, допущені поліцейськими у ході виконання покладених на них обов’язків у межах компетенції.

Правову основу діяльності Національної поліції України становлять: Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти МВС України, інші нормативно-правові акти.

Необхідно відзначити, що прийняття Закону України “Про Національну поліцію” (далі – Закон) та подальше схвалення відповідних підзаконних нормативно-правових актів юридично оформило становлення адміністративно-правового статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [18]. На основі нормативно закріпленого поняття Національної поліції України можна зробити

висновок, що метою діяльності Національної поліції України згідно з нормативно-правовими актами є забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Разом з цим, законодавством було закріплено й основні завдання Національної поліції України. Так, згідно зі ст. 2 Закону завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [18]. У зв'язку з цим, необхідно підкреслити, що запровадження поняття “поліцейські послуги” для визначення завдань Національної поліції України засвідчує спробу держави змінити зміст та сутність її діяльності (на відміну від колишньої міліції) шляхом перетворення функцій з контрольно-репресивних на сервісні.

Отже, можна стверджувати, що основними завданнями, які ставляться перед Національною поліцією України, є не тільки забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а й співпраця, взаємодія та комунікація на принципі “community policing”, тобто завдяки довірливим зв'язкам між працівниками поліції й населенням з метою створення нового іміджу для правоохоронних органів.

Наступний (структурно-організаційний) елемент адміністративно-правового статусу Національної поліції України закріплює перш за все її організаційну структуру та схему підпорядкування структурних одиниць. Система і структура Національної поліції чітко визначені в нормативно-правових актах України. Зокрема, відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”, загальну систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліцією (структуру якого затверджує керівник поліції за погодженням із Міністром внутрішніх справ), до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань; 2) територіальні органи поліції, які утворюються, ліквідовуються та реорганізуються як юридичні особи публічного права в межах граничної кількості поліції й коштів, призначених на її утримання, Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) [18].

Законом також встановлено, що у складі поліції функціонують: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення. Крім того, у системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи й установи забезпечення [18]. На виконання ст.ст. 14 та 15 Закону наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 1 (зі змінами, внесеними наказом Національної поліції України від 8 квітня 2016 р. № 295) було затверджено структуру: 1) апарату Національної поліції, до складу якої входить, зокрема, Департамент кадрового забезпечення, діяльність якого регулюється відповідним Положенням, затвердженим наказом Національної поліції України від 3 грудня 2015 р. № 136; 2) територіальних органів поліції, у складі яких здійснюють свої повноваження відповідні підрозділи (управління, відділи, сектори) кадрового забезпечення.



Безпосереднє керівництво поліцією здійснює Голова поліції, який має першого заступника та заступників. Він очолює поліцію та здійснює керівництво нею, забезпечує виконання покладених на неї завдань; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції й законів України, актів Президента України тощо, виконує інші повноваження, покладені на нього Законом України “Про Національну поліцію” [19].

Переходячи до компетенційного елементу адміністративно-правового статусу Національної поліції України, який визначає її повноваження (права та обов'язки), а також відповідальність, необхідно наголосити на тому, що цей блок також закріплений низкою нормативно-правових актів України, основне місце серед яких посідають Закон України “Про Національну поліцію” [18] та Положення про Національну поліцію [19].

Говорячи про повноваження Національної поліції України, слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Безпосередньо перелік повноважень поліції визначений Розділом IV Закону України “Про Національну поліцію” та п. 4 Положення про Національну поліцію, зокрема: профілактичні; розшукові; охоронні; примусові; організаційні та сервісні. Крім того, зазначеними нормативно-правовими актами передбачені й права як Національної поліції взагалі, так і поліцейських зокрема [18; 19].

Отже, загалом зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України дозволяє певним чином виокремити її з-поміж інших органів центральної виконавчої влади, визначивши особливості організації, функціонування та взаємодії як із правоохоронними органами, так і з інститутами громадянського суспільства з питань забезпечення правопорядку в державі.

Таким чином, здійснивши аналіз понять “забезпечення”, “кадри” та “кадрове забезпечення”, а також визначивши адміністративно-правовий статус Національної поліції України, видається можливим стверджувати, що кадрове забезпечення Національної поліції України – це специфічна, нормативно закріплена діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних і особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки шляхом прогнозування та планування кількісного та якісного кадрового складу, здійснення коригувальних дій з метою, щоб він відповідав потребам поліції для досягнення поставлених перед нею завдань щодо надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 230.
2. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М. : Русский язык, 1978. – Т. 2. – 779 с.
3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1987. – 797 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1140 с.
5. *Гула І.Л.* Поняття та особливості механізму адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України / І.Л. Гула // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 68. – С. 504–510.

6. *Негодченко О.В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О.В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 444 с.
7. *Юридична енциклопедія* / під ред. М. Шемшученка ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Видавництво “Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана”, 1999. – Т. 2. (Д–И–К). – 741 с.
8. *Большой юридический словарь* / В.А. Белов, В.В. Бойцова и др. ; А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских (ред.). – 2 изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
9. *Чуйко З.Д.* Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 81–89.
10. *Гальперин И.М.* Наказание : социальные функции, практика применения / И.М. Гальперин. – М. : Юрид. лит., 1983. – 208 с.
11. *Гербер Р.* Кадры в системе социалистического управления / Р. Гербер, Г. Юнг ; под ред. М. В. Сенина ; пер. с нем. В.А. Хорохордина. – М. : Прогресс, 1970. – 208 с.
12. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : підр. / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
13. *Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України* / уклад. Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
14. *Лойт Х.Х.* Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект) : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Лойт Хиллар Харриевич. – СПб., 1998. – 373 с.
15. *Огородников В.И.* Управление персоналом в условиях реформирования УИС Минюста России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В.И. Огородников. – Рязань, 2003. – 207 с.
16. *Забавіна К.Ю.* Формування та розвиток кадрового потенціалу в системі державного регулювання : автореф. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / К.Ю. Забавіна. – Донецьк, 2012. – 24 с.
17. *Іваха В.О.* Адміністративно-правове регулювання державної кадрової політики України : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Іваха. – Львів, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view//13580.html>.
18. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – 1970. – Ст. 379.
19. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 // Урядовий кур’єр. – 2015. – № 207.

Отримано 13.10.2016