

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КАРАСТЕЛЬОВ ВОЛОДИМИР АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.9 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ВІДБОРУ КАДРІВ ДО СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЇЇ ОНОВЛЕННЯ**

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

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

Київ – 2024

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Єрмаков Юрій Олександрович,

Львівський державний університет внутрішніх справ,
проректор

Офіційні опоненти:

Заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор

Могілевський Леонід Володимирович,

Добровольче формування «Фенікс» при 127 Окремій Бригаді Територіальної
оборони Міста-героя Харкова,
командир

кандидат юридичних наук, доцент

Грохольський Вадим Петрович,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
провідний науковий співробітник Інституту підготовки юридичних кадрів для
Служби Безпеки України

Захист відбудеться «20» травня 2024 р. об 11⁰⁰ на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту
публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «19» квітня 2024 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сьогоднішній день Служба безпеки України є одним із ключових суб'єктів правоохоронної системи нашої країни, яка виконує низку важливих завдань у напрямку забезпечення та захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, а також прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Ефективність функціонування Служби безпеки України залежить від багатьох чинників, серед яких важливе місце відводиться кадровому забезпеченню даного відомства. Значення відбору кадрів до Служби безпеки України обумовлюється необхідністю забезпечення даної державної інституції виключно професійними кадрами, які здатні на високому рівні виконувати складні та відповідальні завдання, які покладаються на них у зв'язку із проходженням служби у даному відомстві.

Слід наголосити, що забезпечення ефективного процесу відбору кадрів до Служби безпеки України складно переоцінити, адже наявність прогалин у цьому питанні призводить до прийняття на службу некомпетентних осіб та/або громадян, чії життєві цінності та переконання не відповідають завданням, які вони повинні виконувати, займаючи відповідальні посади в Службі безпеки України. Результатом таких дій може стати збільшення корупційних ризиків, а також випадків переходу співробітників на сторону противника – російської федерації. З урахуванням вищезазначеного в сучасних умовах при запровадженні курсу на реформування Служби безпеки України, велика увага повинна бути приділена питанню відбору кадрів, зокрема, оцінці їх добросовісності, професійності та проукраїнської позиції. Для цього необхідно впроваджувати ефективні реальні методи вивчення та оцінки характеристик кандидатів на службу в СБУ, які повинні стосуватися не лише їх освіти, професійних умінь та навичок, але й їхнього способу життя, репутації та інших важливих аспектів. Досягти зазначеного, як вбачається, можливо шляхом побудови ефективною та дієвою системи адміністративно-правових засад відбору кадрів до Служби безпеки України.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Варто зауважити, що окремі проблемні питання, пов'язані із кадровим забезпеченням різних органів державної влади у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, О.В. Банчук-Петросова, В.М. Біліченко, С.В. Бунін, З.М. Бурик, Р.І. Горяченко, Р.З. Дарміць, В.О. Зозуля, А.М. Клочко, Л.В. Лазоренко, С.В. Мішина, О.Ю. Мішин, І.С. Процик, Я.Ф. Радиш, О.Ю. Салманова, О.В. Стасів, С.О. Шатрава, О.О. Шевчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили ряд теоретичних та практичних питань, пов'язаних із адміністративно-правовими засадами відбору кадрів до Служби безпеки України. Вказане проблемне питання лише поверхнево досліджувалось в межах більш широких проблематик.

Таким чином, наявність низки прогалин та недоліків у чинному законодавстві, норми якого спрямовані на закріплення правових засад відбору

кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених вказаній проблематиці, обумовлюють актуальність та своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями: «Стратегії національної безпеки України», яка була затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; «Стратегії забезпечення державної безпеки», затвердженої Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022; «Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки», який був схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та практики його реалізації, з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення, а також на основі узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання суспільних відносин у відповідній сфері.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційному дослідженні необхідно було вирішити такі основні *завдання*:

- розкрити основні етапи становлення та розвитку Служби безпеки України;
- окреслити проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України;
- виокремити чинники, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України;
- визначити поняття та окреслити структуру механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України;
- оцінити сучасний стан адміністративного правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України;
- охарактеризувати принципи адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України;
- розкрити форми та методи відбору кадрів до Служби безпеки України;
- узагальнити міжнародний досвід правового регулювання відбору кадрів до правоохоронних органів та опрацювати можливості його використання в Україні в умовах оновлення Служби безпеки України;
- опрацювати напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час відбору кадрів до Служби безпеки України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення.

Методи дослідження. В процесі підготовки дисертаційного дослідження було використано низку загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Так використання *історико-правового* методу дозволило розкрити генезу становлення та розвитку Служби безпеки України (підрозділ 1.1). З'ясувати проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України (підрозділ 1.2), а також встановити чинники, що впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України (підрозділ 1.3) вдалось з використанням *аналітичного* методу. За допомогою *логіко-семантичного* методу вдалось визначити поняття та надати характеристику структурі механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України (підрозділ 2.1). За допомогою методу *документального аналізу* було надано оцінку сучасному стану адміністративного правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України (підрозділ 2.2). *Структурно-логічний* та *системно-функціональний* методи використовувалися з метою окреслення принципів адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України (підрозділ 2.3), а також узагальнення форм та методів відбору кадрів до Служби безпеки України (підрозділ 2.4). Узагальнити міжнародний досвід правового регулювання відбору до правоохоронних органів та опрацювати можливості його використання в Україні в умовах оновлення Служби безпеки України (підрозділ 3.1) вдалось за допомогою використання *порівняльно-правового* методу. Для того, щоб запропонувати напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України (підрозділ 3.2) було застосовано методи *моделювання* та *прогнозування*. Окрім того, в процесі написання дисертаційної роботи було використано й низку інших методів, застосування яких дозволило комплексно підійти до вирішення окреслених вище завдань дисертації.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці фахівців із галузей адміністративного та конституційного права, а також інших галузевих дисциплін, зокрема: теорії держави і права; соціології, психології, філософії тощо.

Нормативною основою дослідження є нормативно-правові акти різної юридичної сили, зокрема: Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, а також ряд законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на врегулювання відбору кадрів до Служби безпеки України.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становить практична діяльність спеціальних суб'єктів у напрямку відбору кадрів для Служби безпеки України, а також науково-періодичні, аналітичні та довідкові видання, статистичні матеріали, тощо.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб після початку повномасштабного вторгнення комплексно на монографічному рівні з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення, на основі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– доведена необхідність запровадження позитивного зарубіжного досвіду щодо оцінки претендентів на посаду до правоохоронних органів (в тому числі й СБУ), яка, окрім професійних та ділових характеристик, повинна передбачати перевірку й інших якостей, зокрема: а) репутації, яка включає: відгуки колег, однокурсників, родичів, тощо; б) оцінку фінансової стабільності кандидатів, що є превентивним заходом попередження корупційних ризиків, така оцінка включає: перевірку наявності заборгованостей по кредитах, по сплаті податків; наявність боргів за аліментами тощо;

– обґрунтована авторська позиція з приводу доцільності розробки та прийняття двох нормативно-правових актів, зокрема: «Стратегії реформування служби безпеки України», а також «Концепції вдосконалення кадрового забезпечення Служби безпеки України»;

– на науковому рівні виокремлено сучасні проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України в умовах військової агресії РФ, до яких віднесено: по-перше, складна геополітична та економічна ситуація, в якій наразі знаходиться Українська держава; по-друге, завдання та функції, які виконує СБУ в рамках забезпечення національної безпеки, суверенітету, а також територіальної цілісності держави; по-третє, складність та відповідальність завдань, що повинні виконувати військовослужбовці в процесі своєї професійної діяльності;

удосконалено:

– теоретичний підхід щодо періодизації історичних етапів становлення та розвитку Служби безпеки України, на основі чого обґрунтовано, що наразі дане відомство перебуває на новому етапі свого становлення та розвитку, який розпочався з 24 лютого 2022 року, адже повномасштабне вторгнення виявило ряд проблем у діяльності Служби безпеки України, які, зокрема, пов'язані із її неякісним кадровим забезпеченням;

– обґрунтування наукової думки про те, що конкурс – це ключова форма відбору кадрів до Служби безпеки України, яка представляє собою врегульований нормами чинного законодавства системний процес, що включає оцінку компетенцій, теоретичних знань, практичних вмінь та навичок, а також досвіду кандидатів на посаду, з урахуванням принципів транспарентності, об'єктивності та відкритості, з метою залучення на службу до Служби безпеки України найбільш підходящих та професійних працівників, які будуть ефективно виконувати покладені на них обов'язки;

– визначення поняття кадрового забезпечення Служби безпеки України, на основі чого акцентовано увагу на тому, що чинниками, які впливають на його якість, є: кадрова політика; система кадрових підрозділів СБУ; наявність у кандидатів належного рівня професійної освіти та практичного досвіду; механізм адміністративно-правового регулювання тощо;

дістали подальшого розвитку:

– науковий підхід щодо визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України», на основі чого виділено його найбільш важливі особливості, зокрема: 1) носить системний характер; 2) є динамічним явищем; 3) об'єктивно обумовлений необхідністю регулювання суспільних відносин у даній сфері; 4) має державно-владний характер;

– твердження про те, що на сьогоднішній день стан адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України слід оцінити негативно, адже у зазначеному напрямку існує низка проблем, які призводять до того, що на службу приходять особи, які за своїми моральними, діловими та психологічними характеристиками не гідні здійснювати службово-трудова діяльність у Службі безпеки України, що в свою чергу призводить до: збільшення корупційних ризиків, виникнення зрадницьких настроїв у лавах СБУ тощо;

– узагальнення принципів адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України, до яких віднесено засади: законності; рівності; об'єктивності; процедурності; інноваційності. Наголошено на необхідності законодавчого закріплення відповідних принципів, що створить не тільки своєрідне підґрунтя для регулювання суспільних відносин у відповідній сфері, а й сформує сприятливі умови для проведення ґрунтовних теоретичних досліджень у відповідному напрямку.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення теоретико-прикладних питань, пов'язаних із відбором кадрів до органів та підрозділів Служби безпеки України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – для вдосконалення діючих та розробки нових законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України;

– *правозастосовній діяльності* – з метою удосконалення адміністративно-правових форм та методів відбору кадрів до Служби безпеки України;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчальних посібників, лекційних та науково-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право» та «Правоохоронна діяльність» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було

оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях зокрема: «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.); «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 22–23 вересня 2021 р.); «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі» (м. Київ, 14–15 червня 2022 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок. Список використаних джерел включає 217 найменувань та розміщений на 24 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовуються вибір теми дисертаційного дослідження, її зв'язок з науковими програмами, темами, планами, грантами, визначаються об'єкт, предмет і методи дослідження, його мета та задачі, розкриваються наукова новизна отриманих результатів, теоретичне і практичне значення роботи, надаються відомості про апробацію результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади відбору кадрів до Служби безпеки України» складається із трьох підрозділів, в яких: розкрито основні етапи становлення та розвитку Служби безпеки України; окреслено проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України; виокремлено чинники, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України.

У *підрозділі 1.1 «Становлення та розвиток Служби безпеки України»* акцентується увага на тому, що в умовах сьогодення Служба безпеки України є одним із найважливіших елементів механізму забезпечення національної та державної безпеки, територіальної цілісності та соціально-економічної стабільності нашої країни. Її представники своєю активною діяльністю внесли вагомий внесок у протидію повномасштабному вторгненню російської федерації у 2022 році. Однак набуттю високого статусу Служби передуює довга та насичена історія становлення та розвитку, протягом якої відбулось формування принципів, правової основи, матеріально-технічної та кадрової бази функціонування цього відомства.

Наголошено, що при дослідженні становлення та розвитку Служби безпеки України недоцільно обмежуватись тільки часовими межами незалежності нашої країни. Необхідно також враховувати події, які передували створенню СБУ у тому вигляді та з тим функціоналом, що існує на сьогоднішній день. Адже багато аспектів політико-правового статусу даного відомства закладались протягом всієї історії еволюції безпекового середовища України.

Спираючись на аналіз наукових поглядів вчених аргументовано, що найбільш доцільно виділяти шість ключових етапів становлення та розвитку

Служби безпеки України: 1) період існування Київської Русі та територіальної роздробленості України (IX – перша половина XVI століття); 2) розвиток козацтва та Гетьманщини (друга половина XVI століття – XVII століття); 3) царсько-імперський період (XVIII – початок XX століття); 4) Радянський період (20-ті – початок 90-х років XX століття); 5) розвиток Служби безпеки України за часів набуття Україною статусу незалежної держави до 24 лютого 2022 року; 6) сучасний період (з 24 лютого 2022 року до теперішнього часу).

Узагальнено, що основи роботи Служби безпеки України були закладені в умовах постійного геополітичного тиску збоку сусідніх держав, а також посягань на державний суверенітет нашої країни. Ці негативні моменти в минулому виробили досвід практичної роботи у сфері національної безпеки та вплинули на подальші перспективи розвитку ряду державних інституцій, в тому числі й СБУ. Відзначено, що на сьогоднішній день СБУ все ще стоїть на етапі свого становлення, що обумовлено геополітичними викликами, які наразі стоять перед нашою державою.

У підрозділі 1.2 *«Проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України»* спираючись на аналіз наукових поглядів вчених акцентовано увагу на тому, що на сьогоднішній день вчені виділяють різні проблемні моменти формування кадрового складу в органах і відомствах сектору національної безпеки і оборони. Однак найчастіше науковці пропонують абстрактні рішення цих проблем, не звертаючи увагу на специфіку роботи та правовий статус відповідних державно-владних інституцій. Через це на сьогодні точно не виділено ключові аспекти, які перешкоджають формуванню кадрового складу саме в рамках Служби безпеки України.

Спираючись на аналіз норм чинного законодавства акцентовано увагу на тому, що першою проблемою формування кадрового складу в рамках Служби безпеки України є особливий правовий статус даного відомства. З огляду на зазначене вище було аргументовано, що процес формування кадрового складу має відповідати високому статусу в рамках Служби безпеки України та забезпечувати можливість ефективного і повного виконання нею всіх визначених законодавством завдань та функцій. Крім того, на відміну від роботи установ, організацій та підприємств приватного сектору, де першочерговою ціллю є отримання прибутку, діяльність Служби безпеки України спрямована, передусім, на підтримку української державності та боротьбу із суб'єктами, що посягають на неї. Цей аспект ускладнює побудову кадрової структури, адже інструменти професійної мотивації працівників є обмеженими.

Окрім зазначеного вище, до проблем формування кадрового складу Служби безпеки України було віднесено: вузьке коло кандидатів, які володіють необхідною правосуб'єктністю для проходження служби у досліджуваному відомстві; особлива структура Служби безпеки України; складність завдань, які мають вирішувати службовці цієї інституції; складну соціальну, економічну та політичну ситуацію в країні.

У підрозділі 1.3 *«Чинники, що впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України»* узагальнено загальнотеоретичні

підходи щодо тлумачення поняття «кадрове забезпечення», що в свою чергу дало можливість сформулювати авторське визначення терміну «кадрове забезпечення Служби безпеки України».

Спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства акцентовано увагу на тому, що ключовим чинником, який впливає на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України є кадрова політика. Надано характеристику кадровій політиці Служби безпеки України задля чого здійснено аналіз положень законодавчої, підзаконної та відомчої нормативно-правової бази.

Аргументовано, що чинником, який прямо впливає на якість кадрового забезпечення в Службі безпеки України є існування централізованої системи кадрових підрозділів. Розкрито структуру Служби безпеки України, яка прямо впливає на структуру та зміст кадрової політики у досліджуваній інституції.

Акцентовано увагу на тому, що важливим чинником, який впливає на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України, є система підготовки відповідних службовців. Відмічено, що організація професійної освіти та наявність спеціальних структурних підрозділів, які її провадять, дозволяють забезпечити побудову високо професіонального кадрового складу Служби безпеки України, який володіє всіма необхідними практичними навичками, ґрунтовними теоретичними знаннями та моральними якостями, що в перспективі полегшує процес кадрового забезпечення та дозволяє зосереджуватись не тільки на питаннях виховання нових, але й удосконалення якості службової діяльності вже діючих службовців.

Відзначено, що останнім чинником, який впливає на якість кадрового забезпечення СБУ, є ефективний механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України» складається із чотирьох підрозділів, в яких: визначено поняття та окреслено структуру механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України; оцінено сучасний стан адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України; надано характеристику принципам адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України; розкрито форми та методи відбору кадрів до Служби безпеки України.

У підрозділі 2.1 *«Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України»* розкрито загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення таких понять як «правове регулювання», «механізм» та «механізм правового регулювання», на основі чого констатовано, що більшість наукових точок зору щодо змісту механізму правового регулювання та адміністративно-правового регулювання зокрема, однотипні та поверхневі, наповнені загальними формулюваннями, внаслідок чого не розкривають належним чином внутрішній зміст вказаної категорії. Переважаючою є дефініція про те, що механізм правового регулювання – це сукупність всіх юридичних засобів за рахунок яких досягається вплив права на суспільно-правові відносини. З огляду на зазначене вище, запропоновано

авторське визначення терміну «механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України».

Наголошено, що система механізму правового та адміністративно-правового регулювання, на сьогоднішній день не є чітко визначеною. Вона відрізняється гнучкістю та залежить від галузі правового впливу, а також його предмету. Зважаючи на це, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України запропоновано віднести: норми адміністративного права; адміністративно-правові нормативні акти; адміністративні правовідносини; акти реалізації адміністративних норм; адміністративно-правові методи. Надано змістовну характеристику кожному із окреслених елементів.

У підрозділі 2.2 «Сучасний стан адміністративного правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України» відзначено, що здійснити аналіз сучасного стану адміністративного правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України вбачається можливим шляхом розкриття положень нормативно-правових актів різної юридичної сили, положення яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у відповідній сфері. Керуючись даною логікою, перш за все, приділено увагу Конституції України та міжнародним нормативно-правовим актам, на основі чого зазначено, що вони визначають найбільш важливі засади діяльності Служби безпеки України взагалі, та її кадрового забезпечення, зокрема.

Відмічено, що на законодавчому рівні переважно визначається правовий статус Служби безпеки України, її структура, а також обмеження антикорупційного характеру. Водночас, процедура безпосереднього відбору кадрів до даного відомства, а також пов'язані із цим суміжні механізми перевірки відповідності кандидатів регламентовано відомчими підзаконними нормативними документами, виданими безпосередньо Службою безпеки України.

У підсумку узагальнено, що превалювання підзаконної документації в адміністративно-правовому регулюванні відбору кадрів до СБУ є недоліком, зокрема якщо порівнювати приклади регламенту аналогічного питання у роботі інших правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України тощо. У законодавчих актах щодо сфери діяльності останніх питання відбору чітко окреслюється із виділенням конкретних етапів, типів праці (державна служба, робота за трудовим договором і таке інше), вимог до кандидатів, порядку входження у професію. В свою чергу Закон України «Про Службу безпеки України» досить поверхнево відображає зазначені аспекти, а відтак відзначено, що дана прогалина потребує усунення.

У підрозділі 2.3 «Принципи адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України» наголошується, що на сьогоднішній день питання принципів адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України в науковій літературі є фактично не дослідженим, що є суттєвою прогалиною на теоретичному рівні.

Узагальнено загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття «принцип». Особливу увагу звернено на зміст даного питання в контексті правової науки, на основі чого запропоновано авторське визначення поняття принципів адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. Виділено найбільш важливі характеристики даної наукової категорії.

Спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено та охарактеризовано такі ключові принципи адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України: законності; рівності; об'єктивності; процедурності; інноваційності.

Узагальнено, що принципи обумовлюють характер і зміст адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України, виступаючи при цьому своєрідною несучою юридичною конструкцією правового впливу на суспільні відносини у даній сфері. Констатовано, що їх дослідження дає можливість зрозуміти та побачити: які цінності покладені в основу процесу формування кадрового складу Служби безпеки України, чим саме гарантовано в його рамках права та свободи громадян України, а також цілі регулюючого впливу права на суспільні відносини у даній сфері. Разом із тим відзначено, що суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівні є відсутність законодавчого закріплення даних принципів, а відтак, цей недолік потребує усунення шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства, норми якого регулюють діяльність Служби безпеки України взагалі, а також її кадрового забезпечення, зокрема.

У підрозділі 2.4 «*Форми та методи відбору кадрів до Служби безпеки України*» відзначається, що відбір кадрів до Служби безпеки України є складною за свою сутність та змістом діяльністю, яка реалізується через спеціальні форми та реалізується за допомогою використання особливого набору інструментів, які прийнято називати методами.

Розкрито сутність та зміст поняття форма з точки зору соціології, філософії, психології та права, на основі чого запропоновано авторське визначення форм відбору кадрів до Служби безпеки України. Серед відповідних форм виділено конкурс та використання кадрового резерву. Надано змістовну характеристику кожній із окреслених форм відбору кадрів до Служби безпеки України.

Наголошено, що реалізація відповідних форм обумовлює необхідність застосування спеціальних методів. Узагальнено загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття «метод», на основі чого в розрізі представленої проблематики під останнім запропоновано розуміти сукупність інструментів та засобів, які в своїй діяльності використовують спеціально-уповноважені суб'єкти з метою відбору до Служби безпеки України фахівців, які будуть здатні належним чином виконувати завдання та функції даної інституції. Виділено коло відповідних методів та надано їм змістовну характеристику.

Узагальнено, що саме окреслені форми та методи відбору кадрів до Служби безпеки України найбільш змістовно та повно характеризують

відповідну діяльність. Їх застосування сприяє якісному кадровому забезпеченню даного відомства, а відтак і створює умови для ефективного виконання ним завдань та функцій у сфері забезпечення національної та державної безпеки, а також самостійності та незалежності української держави.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України» містить два підрозділи, в рамках яких: узагальнено міжнародний досвід правового регулювання відбору кадрів до правоохоронних органів та опрацьовано можливості його використання в Україні в умовах оновлення Служби безпеки України; визначено напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України.

У підрозділі 3.1 *«Міжнародний досвід правового регулювання відбору до правоохоронних органів та можливості його використання в Україні в умовах оновлення Служби безпеки України»* акцентується увага на тому, що в процесі своєї діяльності Служба безпеки України зіштовхується із низкою проблем, однією з яких є кадрове забезпечення, важливим елементом якого є відбір висококваліфікованих та професійних кадрів. Наголошено, що вирішення проблем у відповідній сфері вимагає проведення комплексних досліджень, присвячених вивченню найбільш позитивного зарубіжного досвіду, який зможе використати вітчизняний законодавець в умовах оновлення Служби безпеки України.

Обґрунтовано, що Сполучені Штати Америки володіють досить прогресивним досвідом у сфері відбору та підготовки кадрів для правоохоронного сектору держави. Серед позитивних аспектів, які слід використати українському законодавцю, слід виділити такі: а) професія правоохоронця в США є дуже популярною, шановною та високооплачуваною, що в свою чергу призводить до значної конкуренції серед кандидатів на відповідні посади; б) високий рівень вимог до рівня освіти претендентів на посаду, незалежно від того, про який правоохоронний орган йдеться; в) система відбору включає різні методи, такі як: аналіз документів кандидата, селекційні інтерв'ю, біографічне опитування, психологічне тестування та оцінка в спеціалізованих центрах.

Окрім США приділено увагу досвіду країн Європи, зокрема: Великобританії, Німеччини, Франції та Польщі. Узагальнено, що на сьогоднішній день в провідних державах Європи та світу сформувались досить ефективні підходи щодо відбору кадрів до різних правоохоронних органів. До спільних чинників віднесено: високі вимоги до психофізіологічної підготовки правоохоронців; наявність певного рівня освіти тощо.

Проведений аналіз дав можливість сформулювати авторське бачення щодо можливостей імплементації найбільш позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання відбору до правоохоронних органів, який слід враховувати в контексті вдосконалення кадрового забезпечення Служби безпеки України в умовах її оновлення.

У підрозділі 3.2 «Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України» акцентовано увагу на наявності прогалин та недоліків у системі адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України. Аналіз ряду наукових позицій дав змогу констатувати, що нормотворчість є найбільш дієвим та ефективним способом подолання прогалин у законодавстві, норми якого спрямовані на адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України. Зазначене пояснюється тим, що за допомогою нормотворчої діяльності вбачається можливим: по-перше, виявити застарілі та неефективні норми; по-друге, вдосконалити зміст діючих норм; по-третє, розробити нові нормативно-правові акти різної юридичної сили, які забезпечать якісне та ефективне регулювання суспільних відносин, які в тому числі виникають в процесі кадрового забезпечення Служби безпеки України.

Здійснено аналіз низки стратегічних нормативно-правових актів у сфері регулювання діяльності Служби безпеки України, на основі чого було констатовано, що на сьогоднішній день законодавець досить багато уваги приділяє роботі правоохоронного сектору держави, що в умовах сьогодення є цілком логічним та необхідним кроком на шляху забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності нашої країни. Втім, в розрізі представленої у дисертаційній роботі проблематики відзначено декілька негативних моментів: по-перше, законодавцем досить мало уваги приділялось діяльності Служби безпеки України; по-друге, недостатньо розробленим залишилось питання кадрового забезпечення правоохоронного сектору взагалі, та Служби безпеки України, зокрема.

Аргументовано, що першочерговими кроками у напрямку вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України має стати розробка та прийняття «Стратегії реформування Служби безпеки України», а також «Концепції вдосконалення кадрового забезпечення Служби безпеки України».

Сформовано авторське бачення щодо перспективних напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення, на основі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення норм чинного адміністративного законодавства у відповідній сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. Виокремлено ключові етапи становлення та розвитку Служби безпеки України:

1) період існування Київської Русі та територіальної роздробленості України (IX – перша половина XVI століття). У цей час відбувається: зародження правоохоронної сфери; поява перших джерел, спрямованих на правове регулювання суспільних відносин у сфері охорони прав та свобод громадян, які об'єднували в собі матеріальні та процесуальні норми. Наголошено, що у цей час фактично були відсутні ефективні механізми реалізації прав, свобод та інтересів людини і громадянина;

2) часи Гетьманщини (друга половина XVI століття – XVII століття). В цей історичний період відбувалось формування спеціальних військових структур із чітким розподілом між ними функцій в правоохоронній сфері та сфері національної безпеки;

3) царсько-імперський період (XVIII – початок XX століття). В рамках даного періоду органи національної безпеки повністю відмежувались за своїм статусом від армії. Дані органи забезпечували національну безпеку в рамках найважливіших сфер суспільної діяльності, зокрема в сфері залізничного транспорту. Окрім того, відбувається формування окремої і розгалуженої нормативно-правової бази, яка чітко та повно регулювала діяльність зазначених органів, а також коло їх повноважень;

4) Радянський період (20-ті – початок 90-х років XX століття). У вказаний історичний період відбувається розвиток органів безпеки на території України за радянськими принципами та під впливом національних і геополітичних викликів XX століття (що було обумовлено «Холодною війною»). Окрім того, у цей час здійснюється набуття даними органами широкого правового статусу, який концентрував в собі правоохоронні та розвідувальні повноваження;

5) розвиток Служби безпеки України за часів набуття Україною статусу незалежної держави до 24 лютого 2022 року. Відбувається поступовий розвиток Служби безпеки України, як самостійної інституції, діяльність якої спрямовано на забезпечення та захист національної та державної безпеки, а також територіальної цілісності та незалежності української держави;

6) сучасний період (з 24 лютого 2022 року до теперішнього часу). Повномасштабна агресія з боку рф виявила недоліки у діяльності Служби безпеки України, а також у її кадровому забезпеченні, що обумовило необхідність комплексного оновлення даної інституції.

2. Визначено, що Служба безпеки України – це спеціальний правоохоронний орган із законодавчо встановленою структурою, метою діяльності якого є протидія правопорушенням, вчинення яких загрожує національній та державній безпеці, територіальній цілісності та незалежності країни, робота в якій вимагає наявності у особи спеціальних професійних, інтелектуальних, фізичних і морально-ділових якостей, а також покладає на службовця Служби безпеки України додаткові обмеження та міру юридичної відповідальності. До проблем формування кадрового складу Служби безпеки України віднесено такі: по-перше, досить вузьке коло кандидатів, які володіють необхідними якостями для проходження служби у відповідній інституції; по-друге, особлива структура Служби безпеки України, а також перелік завдань та функцій, які стоять перед даним відомством; по-третє,

складність завдань, які мають вирішувати службовці даного відомства, а також підвищений рівень відповідальності за невиконання та/або не належне виконання їх обов'язків; по-четверте, складна соціальна, економічна та політична ситуація в країні.

3. З'ясовано, що кадрове забезпечення Служби безпеки України представляє собою врегульовані чинним законодавством дії, заходи, засоби та процедури управління кадровим складом Служби безпеки України, що спрямовані на: відбір кадрів; розвиток кадрового потенціалу; задоволення службово-трудова прав і свобод працівників; забезпечення законності службового процесу; визначення шляхів удосконалення механізму управління персоналом тощо. Серед чинників, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України виділено такі: кадрова політика; система кадрових підрозділів; наявність у кандидатів належного рівня професійної освіти та практичного досвіду; механізм адміністративно-правового регулювання.

4. Встановлено, що механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України – це система правових засобів (прийомів та способів) через реалізацію яких встановлюються матеріально-, процесуально- та процедурно-правові закономірності відбору працівників до органів та підрозділів Служби безпеки України.

5. Наголошено, що превалювання підзаконних нормативно-правових актів в адміністративно-правовому регулюванні відбору кадрів до Служби безпеки України є суттєвим недоліком, зокрема якщо порівнювати приклади регулювання аналогічного питання у роботі інших правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України тощо. У законодавчих актах, що регулюють діяльність останніх, питання відбору чітко окреслюється із виділенням конкретних етапів, типів праці (державна служба, робота за трудовим договором і таке інше), вимог до кандидатів, порядку входження у професію. В свою чергу в Законі України «Про Службу безпеки України» досить поверхнево відображаються зазначені аспекти, внаслідок чого: 1) мінімізовано гарантії об'єктивного відбору до органів та підрозділів Служби безпеки України; 2) регулювання процесу відбору набуває «гнучкості», адже відбувається за рахунок положень відомчих актів, вносити зміни до яких значно легше, ніж до законів; 3) відсутні прозорі кваліфікаційні вимоги до кандидатів на роботу в Службу безпеки України.

6. Доведено, що принципи адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України – це сукупність заснованих на загальнонаціональних цінностях та переконаннях про право і його регуляторну роль основоположних начал, вихідних ідей, розчинених у нормативно-правовій системі держави, які спрямовують та обмежують правове регулювання суспільно-правових відносин в сфері кадрового забезпечення Служби безпеки України взагалі та формування її кадрового складу, зокрема. До кола відповідних принципів віднесено засади: законності; рівності; об'єктивності; процедурності; інноваційності.

7. Аргументовано, що форми відбору кадрів до Служби безпеки України являють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на ідентифікацію, оцінку та перевірку кандидатів на посаду до досліджуваного відомства. Серед ключових форм відбору кадрів до Служби безпеки України виділено конкурс та використання кадрового резерву.

Доведено, що метод представляє собою сукупність інструментів та засобів, які в своїй діяльності використовують спеціально-уповноважені суб'єкти з метою відбору до Служби безпеки України фахівців, які будуть здатні належним чином виконувати завдання та функції даної інституції. Серед відповідних методів виокремлено такі найбільш важливі: 1) метод вивчення кандидата, який включає: співбесіду; первинний медичний огляд (перевірка відповідності стану здоров'я); оцінку професійно-психологічних якостей претендентів на посаду; 2) метод оцінки зібраної інформації, який передбачає: а) перевірку правдивості, повноти та об'єктивності наданих кандидатом відомостей; б) аналіз інформації, отриманої під час вивчення кандидата.

8. Виокремлено позитивні моменти зарубіжного досвіду, які вітчизняний законодавець може використати з метою вдосконалення відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення:

– по-перше, в переважній більшості країн законодавчо чітко визначено критерії (вимоги), яким повинен відповідати претендент на посаду. В той час як в Законі України «Про Службу безпеки України» дані вимоги є досить розмитими;

– по-друге, окрім професійних та ділових якостей, відбувається оцінка й інших якостей майбутніх правоохоронців, зокрема: а) оцінка репутації, яка включає: відгуки колег, однокурсників, родичів, тощо; б) перевірка фінансової стабільності кандидатів, що є превентивним заходом попередження корупційних ризиків. Така оцінка включає: перевірку наявності заборгованостей по кредитах, по сплаті податків; наявність боргів за аліменти тощо;

– по-третє, держави витрачають суттєві кошти для проведення відбору кадрів, що обумовлено багатоступеневістю проведення конкурсного відбору;

– по-четверте, високий рівень професійної підготовки, яка має чітко визначені вектори та враховує специфіку правоохоронного органу, в якому планує проходити службу особа. Для цього створено систему спеціальних інституцій, а також чітко окреслено коло суб'єктів, які відповідають за кожен рівень підготовки.

9. Визначено перспективні напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України:

1) розробка та прийняття нормативно-правових актів: а) «Стратегії реформування Служби безпеки України» та б) «Концепції вдосконалення кадрового забезпечення Служби безпеки України»;

2) врешті прийняття Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України», який спрямований на удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України;

2) оптимізація структури Служби безпеки України (що має передбачати ліквідацію «непотрібних» підрозділів, а також поліпшення роботи існуючих), що в свою чергу дозволить якісно переглянути кадрову політику та потребу у фахівцях різних рівнів та напрямів;

3) в Законі України «Про Службу безпеки України» вбачається необхідним більш детально визначити вимоги до кандидатів на посади в різні структурні підрозділи Служби безпеки України;

4) на прикладі США слід розробити систему розподілу кадрів в Службі безпеки України таким чином, щоб особи не проходили службу там, де подали заяву на участь у конкурсному відборі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Карастельов В.А. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. *Юридична наука*. 2020. № 3(105). С. 550–555.

2. Карастельов В.А. До характеристики чинників, що впливають на якість кадрового забезпечення служби безпеки України. *Держава та регіони. Серія Право*. 2021. № 4(74). С. 200–204.

3. Карастельов В. Сучасні проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України. *KELM*. 2022. № 7(51). С. 255–258.

4. Карастельов В.А. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку Служби безпеки України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип.5. С. 125–129.

5. Karastelov V.A. Principles of administrative and legal regulation of staff selection for the Security Service of Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 9. pp. 88–93.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Карастельов В.А. Рівність, як ключовий принцип адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 32–34.

7. Карастельов В.А. До характеристики законності як принципу адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 22–23 верес. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 56–59.

8. Карастельов В.А. Поняття кадрового забезпечення Служби безпеки України. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі:*

матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 14–15 черв. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 71–74.

АНОТАЦІЯ

Карастельов В.А. Адміністративно-правові засади відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

Дисертаційну роботу присвячено з'ясуванню сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад відбору кадрів до Служби безпеки України в умовах її оновлення, а також розробленню пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання суспільних відносин у відповідній сфері.

Розкрито основні етапи становлення та розвитку Служби безпеки України. Окреслено проблеми формування кадрового складу Служби безпеки України. Виокремлено чинники, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України. Визначено поняття та окреслено структуру механізму адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. Оцінено сучасний стан адміністративного правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. Надано характеристики принципам адміністративно-правового регулювання відбору кадрів до Служби безпеки України. Розкрито форми та методи відбору кадрів до Служби безпеки України. Узагальнено міжнародний досвід правового регулювання відбору кадрів до правоохоронних органів та опрацьовано можливості його використання в Україні в умовах оновлення Служби безпеки України. З'ясовано напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Служби безпеки України.

Ключові слова: Служба безпеки України, відбір кадрів, кадровий склад, кадрове забезпечення, чинники, механізм, адміністративно-правове регулювання, принципи, форми, методи, міжнародний досвід, вдосконалення, адміністративне законодавство.

SUMMARY

Karastelov V. A. Administrative and Legal Foundations of Personnel Selection for the Security Service of Ukraine in the Conditions of its Renewal. – *Qualification scientific work, manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Juridical Science in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

The dissertation is dedicated to elucidating the essence, content, and peculiarities of the administrative and legal foundations of personnel selection for

the Security Service of Ukraine in the conditions of its renewal. It also aims to develop proposals and recommendations focused on improving administrative legislation, the norms of which regulate social relations in the respective sphere.

The main stages of the formation and development of the Security Service of Ukraine are disclosed. The problems of forming the personnel composition of the Security Service of Ukraine are outlined. Factors influencing the quality of personnel support for the Security Service of Ukraine are identified. The concept and structure of the mechanism of administrative and legal regulation of personnel selection for the Security Service of Ukraine are determined. The current state of administrative legal regulation of personnel selection for the Security Service of Ukraine is assessed. Characteristics of the principles of administrative and legal regulation of personnel selection for the Security Service of Ukraine are provided. Forms and methods of personnel selection for the Security Service of Ukraine are disclosed. The international experience in the legal regulation of personnel selection for law enforcement agencies is summarized, and the possibilities of its application in Ukraine in the conditions of the renewal of the Security Service of Ukraine are explored. Directions for improving the administrative and legal regulation of personnel support for the Security Service of Ukraine are clarified.

Keywords: Security Service of Ukraine, personnel selection, personnel composition, personnel support, factors, mechanism, administrative and legal regulation, principles, forms, methods, international experience, improvement, administrative legislation.