

Мирослав Ковалів

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
кандидат юридичних наук, професор,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
mkovaliv@ukr.net

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

© Ковалів М., 2017

Розглянуто державну кадрову політику в правоохоронній сфері як важливий чинник розвитку суспільства та елемент саморегуляції життєдіяльності населення, формування державної кадрової політики як системи публічних органів кадрової сфери.

Ключові слова: державна кадрова політика; правоохоронна сфера; державні службовці; кадри.

Мирослав Ковалів

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ

Внимание сосредоточено на государственной кадровой политике в правоохранительной сфере как важном факторе развития общества и элементе саморегуляции жизнедеятельности населения. Рассматривается формирование государственной кадровой политики как системы публичных органов кадровой сферы.

Ключевые слова: государственная кадровая политика; правоохранительная сфера; государственные служащие; кадры.

Myroslav Kovaliv

Educational and Research Institute of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of Administrative and Information Law
Ph. D., Assoc. Prof.

FORMATION OF STATE PERSONNEL POLICY IN LAW ENFORCEMENT SECTOR OF UKRAINE

The article deals with the state personnel policy in law enforcement sector as an important factor of the development of the society and the element of self-regulation of the population life. The author considers the formation of the state personnel policy as a system of public agencies of personnel sphere.

Key words: state personnel policy; law enforcement sector; civil servants; personnel.

Постановка проблеми. Державна кадрова політика та багатогранна діяльність з її реалізації є соціальним регульованим процесом, цілеспрямованим і високоорганізованим інструментом влади,

одним із найважливіших управлінських важелів. Пріоритетне завдання державної кадрової політики полягає у формуванні генерації професійно підготовлених, високоморальних та порядних державних службовців.

Зміна системи владних відносин, відмова від номенклатурного підходу роботи з кадрами спонукали органи влади розробити нову державну кадрову політику, здатну забезпечити реформування держави та поетапний вступ України до Європейського Союзу.

Аналіз дослідження проблеми. Теоретичною основою вивчення загальних питань формування державної кадрової політики у правоохоронній сфері стали публікації провідних науковців: В. Б. Авер'янова, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. С. Єсімова, В. О. Івахи, М. В. Коваліва, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, В. В. Середи, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, Х. П. Ярмакі та інших вчених.

Метою цієї статті є дослідження загальних питань формування державної кадрової політики у правоохоронній сфері України.

Виклад основного матеріалу. Організація роботи з кадрами завжди була і досі є одним з ключових складників забезпечення найефективнішого функціонування правоохоронних органів, виконання його основного призначення у суспільстві. Зважаючи на це, увага, яку приділяли добору складу правоохоронних органів на різних етапах розвитку, обґрунтована. Зрозуміло, що кожен історичний етап мав певні особливості в організації роботи з кадрами. Водночас не варто забувати чи відкидати здобутки минулого, бо їх значущість незаперечна досі. Це, скажімо, такі складові компоненти організації роботи з кадрами, як комплектування, формування необхідних професійних та моральних якостей у правоохоронців, якісна освіта за спеціалізацією тощо. З часом змінювалися умови та рівні їх прояву, що впливало й на вирішення управлінських питань.

Реалії сьогодення вимагають від сучасних правоохоронних органів змінити парадигму діяльності із карально-репресивної на соціально-обслуговувальну. Реформи, які сьогодні відбуваються у правоохоронній сфері, вимагають підготовки правоохоронців нової генерації, які спроможні забезпечувати в повному обсязі доручені їм завдання у частині забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидіяти злочинності, надавати в межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які із особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Як ефективний інструмент публічного управління, державна кадрова політика у правоохоронній сфері є важливим чинником розвитку суспільства та елементом саморегуляції життєдіяльності населення. Вона має свою об'єктивну логіку, віддзеркалює рівень розвитку, потреби та можливості українського суспільства й держави, реальний стан кадрів, рівень їхнього професіоналізму і закономірності розвитку кадрових процесів, їхню залежність від характеру та рівня суспільно-політичного та економічного ладу.

Державна кадрова політика як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації формується на основі та в межах державної політики. Будь-який процес формування та реалізації державної політики України повинен бути забезпечений ефективним механізмом, який би був здатний втілити її в реальне життя.

Не є винятком і державна кадрова політика України. Державне регулювання кадрової системи являє собою не ізольовані державні інституції та громадські організації, що епізодично діють, а комплекс об'єднаних єдиною метою, методологією та організаційною структурою державних установ, об'єднань громадян та інших інституцій, координованих з єдиного центру, що працюватимуть на постійній основі, з метою формування та практичної реалізації державної кадрової політики України. Держава повинна мати систему інститутів і організацій з відпрацьованими та ефективними технологіями й механізмами регулювання кадрової системи. З урахуванням євроінтеграційного курсу України такий інституційний механізм повинен ґрунтуватись на чітких стандартах, що запровадив Європейський Союз щодо державної кадрової системи.

Отже, основними адміністративно-правовими елементами забезпечення державної кадрової політики у правоохоронній сфері є створення нормативно-правової бази для її регламентації (контролю і корегування) та організація і функціонування системи публічних органів, що беруть участь у її реалізації відповідно до вимог закону. В сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин у кадровій сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників кадрового апарату держави, їхню відповідальність за невиконання чи неналежне виконання норм законодавства.

Формування державної кадрової політики спирається на такі засади:

1) використання наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість);

2) критичне осмислення та творче застосування накопиченого наукового знання у галузі управління та кадрової діяльності, реалістична оцінка стану кадрового корпусу держави, визнання складності, взаємообумовленості та суперечливості кадрових процесів;

3) критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами, засвоєння його уроків, осмислення позитивів і негативів цього досвіду, його адаптація в Україні з урахуванням традицій та особливостей, менталітету громадян України;

4) урахування сучасних реалій і потреб України. Саме практика, аналіз кількісного та якісного складу кадрів дадуть підстави робити висновки про ефективність тих чи інших новацій, нададуть матеріал для виявлення нових тенденцій і потреб.

Отже, формування державної кадрової політики у правоохоронній сфері – це системна діяльність публічних органів з осмислення накопиченого наукового знання та зарубіжного досвіду в кадровій сфері, спрямована на забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів.

Як зазначено вище, у формуванні державної кадрової політики великого значення набувають прогнозовані, впорядковані, конструктивні кадрові процеси в Україні.

У результаті проведених останнім часом наукових досліджень складається узагальнена картина кадрової сфери та потреби її модернізації відповідно до європейських стандартів. Встановлено, що сьогодні в державі домінують кадрові процеси, характерні для перехідних періодів неврівноваженого стану держави і суспільства: ці процеси стали непередбачуваними, нелінійними, оскільки зросла роль випадкових впливів на кадровий корпус держави; високою є змінюваність та плінність кадрів; кваліфіковані кадри соціально не захищені; набула поширення корупція; під час прийняття на державну службу і її проходження переважають політичні, а не ділові підходи; перебіг кадрових процесів у регіоні істотно залежить від волі посадових осіб публічної адміністрації, що діють часто всупереч не лише об'єктивній реальності та логіці, а й закону [1, с. 103].

Основним підґрунтям формування державної кадрової політики є система нормативно-правових актів, основним призначенням яких є регламентація (контролю і корегування) та організація функціонування системи публічних органів кадрової сфери.

Інституціональний механізм формування державної кадрової політики у правоохоронній сфері України, що діє нині у державі, загалом визначений основними положеннями, що сформульовані в Загальній декларації прав людини, Конституції України, Кодексі законів про працю України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих та підзаконних нормативних актах.

Протягом останніх 20 років розроблено низку документів, які стосуються певних аспектів державної кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування. Серед основних з них потрібно виділити вже названу вище Стратегію Державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [2] як найактуальніший для сучасного етапу розвитку України документ, а також такі нормативно-правові акти, як закони України “Про державну службу”[3], “Про службу в органах місцевого самоврядування”[4], “Про прокуратуру” [5], “Про Національну поліцію” [6], постанову Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. № 500 “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби” [7], розпорядження Кабінету Міністрів України від

18.03.2015 р. № 227-р “Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації” [8] тощо.

Зазначені акти дають можливість стверджувати, що сьогодні немає законодавчого акта, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування та здійснення (деякі їх аспекти – мета, основні цілі та завдання – вказані в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр.).

На нашу думку, необхідно розглянути зміст деяких вищеперерахованих нормативно-правових актів.

Основоположним нормативно-правовим актом, яким урегульовано кадрову систему, є Закон України “Про державну службу”, прийнятий 10 грудня 2015 року. Цей Закон увібрав у себе деякі позитивні напрацювання у сфері державної служби, які сформуваали науковці та практики з часу ухвалення першого Закону України “Про державну службу” у грудні 1993 р. Важливим є змінений погляд на сутність державної служби. Відображене у законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер орієнтоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг.

Основними новелами Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року є: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політичну неупередженість державних службовців; визначають повноваження керівника державної служби в державних органах; систему класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; уведення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо.

З-поміж зазначених вище аспектів новизни Закону України “Про державну службу” варто підкреслити вступ (преамбулу) до Закону, оскільки в ній ідеться про принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної та орієнтованої на громадян державної служби. Звернемо увагу, що новий закон визначає перелік принципів державної служби, а також наводить тлумачення кожного з них, тоді як старий закон містив лише їх загальний перелік. У контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу такий підхід закладає засади конструктивної взаємодії органів влади і суспільства, передбачаючи упровадження діалогових механізмів у політико-комунікативний процес в Україні. За допомогою реалізації конвенціональних моделей інформаційно-комунікативної взаємодії органів влади та суспільства можна досягти значного зниження конфліктності та соціально-політичної напруженості [9, с. 181].

Разом з тим, як зауважує О. В. Когут, під час ухвалення Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року не було враховано низки важливих зауважень [10, с. 102], які зробили щодо положень його законопроекту Головне юридичне управління Верховної Ради України [11], а також Головне науково-експертне управління Верховної Ради України [12], представники судової влади [13]. Зважаючи на це, як слушно зазначає О. В. Константий, у процесі реалізації окремих норм цього Закону може виникнути ситуація незабезпечення досягнення ними задекларованої мети – створення умов для функціонування в Україні справді професійної, ефективної, неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби [14, с. 228].

Наступним є Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, яким встановлено, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що

спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Ст. 4 легалізує такий принцип служби в органах місцевого самоврядування, як самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

Ст. 6 цього Закону визначено, що державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- захист прав місцевого самоврядування;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Треба зазначити, що сьогодні розроблено законопроект “Про службу в органах місцевого самоврядування”, метою якого є подолання закладеного в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” механізму систематичних порушень конституційних принципів відкритості, прозорості та гласності роботи місцевих рад, недопущення загрози приховування від громадськості незаконних рішень органів місцевого самоврядування, посилення громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами.

Висновки. Необхідно зазначити, що нечіткість нормативно-правових визначень, велика кількість неупорядкованих державних програм загального та цільового призначення, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення усіх суспільних сфер не тільки не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, а й приводять до реальної потреби прийняття якісно нових нормативно-правових актів та оновлення чинних документів з питань державної кадрової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Іваха В. О. Державна кадрова політика України: адміністративно-правовий аспект: монографія / В. О. Іваха. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. – 266 с.
2. Стратегія державної кадрової політики на 2011–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісник Президента України. – 2012. – № 4. – С. 68–127.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 06.08.2015 / Голос України від 12 вересня 2015 р. № 169.
7. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.
8. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p.
9. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади / С. С. Єсімов // Наук. вісник Львівського державного ун-ту внутрішніх справ. Серія юридична. – 2015. – Вип. 1. – С. 173–184.
10. Козут О. В. Проблемні питання правового регулювання державної служби / О. В. Козут // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2016. – № 3 (59). – С. 101–110.
11. Висновок на проект Закону України “Про державну службу” Головного юридичного управління Верховної Ради України від 03.11.2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – URL: <http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id>

=&pf3511=54571&pf35401=362367.12. Висновок на проект Закону України “Про державну службу” Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 15.04.2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. – URL : <http://w1.c1rada.gov.ua//pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=338142>.13. Висновок на проект Закону України “Про державну службу” Верховного Суду України [Електронний ресурс] / Верховний Суд України. – URL: <http://www.scourt.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>. 14. Константи́й О. В. Новації Закону України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VII стосовно проходження державної служби в апаратах судів [Текст] / О. В. Константи́й // Актуальні питання реалізації нового Закону України “Про державну службу” : тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 228–230.

REFERENCES

1. Ivaxa V. O. *Derzhavna kadrova polityka Ukrainy: administratyvno-pravovyy aspekt* [The State Personnel Policy of Ukraine: the administrative-legal aspect: a monograph]. Lviv, 2015. 266 p.

2. *Strategiya derzhavnoyi kadrovoyi polityky na 2011–2020 roky* [Strategy of Personnel Policy for 2011–2020]. Decree of the President of Ukraine on February 01, 2012.

3. *Pro derzhavnu sluzhbu* [On Public Service] Law of Ukraine on December 10, 2016.

4. *Pro sluzhbu v organax miscevogo samovryaduvannya* [On service in local government]. Law of Ukraine on June 07, 2001.

5. *Pro prokuraturu* [On Prosecution] Law of Ukraine on October 14, 2014.

6. *Pro Nacionalnu policiyu* [The National Police]. Law of Ukraine on August 06, 2015.

7. Prozatverdzhennya Polozhennyapro Nacionalneagentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoyi sluzhby [On approval of the National Agency of Ukraine on Civil Service] Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine on January 01, 2014. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.

8. *Pro sxvalennya Strategiyi reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v organax miscevogo samovryaduvannya v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zaxodiv shhodo yiyi realizaciyi* [On approval of the Strategy of reforming the civil service and service in local government in Ukraine for the period till 2017 and approved plan for its implementation]. Order of Cabinet of Ministers of Ukraine on March 18, 2015. Available at: zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p.

9. Yesimov S.S. *Pravove reguluvannya zastosuvannya informacijnyx texnologij dlya formuvannya doviry do organiv derzhavnoyi vlady* [Legal regulation of information technology to create confidence in the public authorities]. Scientific Bulletin of the Lviv state University of internal Affairs. Series legal. Publ., 2015, Vol. 1, 173–184 pp.

10. Kogut O. V. *Problemni pytannya pravovogo reguluvannya derzhavnoyi sluzhby* [Problematic issues of legal regulation of public service]. University research note Khmelnytsky University of Management and Law Publ., 2016, Vol. 3 (59), 101–110 pp.

11. *Vy`snovok na projekt Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” Golovnoho yurydychnoho upravlinnya Verxovnoyi Rady Ukrainy* [Opinion on the draft Law of Ukraine “On State Service” Main Legal Department Verkhovna Rada of Ukraine] on November 03, 2015. Available at: <http://w1.c1rada.gov.ua//pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>.

12. *Vy`snovok na projekt Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” Golovnoho nauково-ekspertnoho upravlinnya Verxovnoyi Rady Ukrainy* [Opinion on the draft Law of Ukraine “On State Service” Chief Scientific Expert Department of the Verkhovna Rada Ukraine] on April 15, 2015. Available at: <http://w1.c1rada.gov.ua//pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=338142>.

13. *Vy`snovok na projekt Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” Verxovnoho Sudu Ukrainy* [Opinion on the draft Law of Ukraine “On State Service” Supreme Court of Ukraine]. Available at: <http://www.scourt.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>.

14. Konstanty`j O. V. *Novaciyi Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” vid 10.12.2015 No 889-VII stosovno proxodzhennya derzhavnoyi sluzhby v aparatax sudiv* [Innovations of the Law of Ukraine “On civil service” from 10.12.2015 № 889-VII in respect of a civil service of courts]. Proceedings of the All-Ukrainian forum of scientists administrativistiv. Zaporizhzhia, 2016. pp. 228–230.

Дата надходження: 10.06.2017 р.