

УДК 342.922

П. А. Комирчий
кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры публичного управления и администрирования
Национальной академии внутренних дел

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К КАДРОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ

Постановка вопроса. Фундаментальные сдвиги в системе целей и ценностей общественного развития закономерным образом приводят к соответствующим фундаментальным изменениям в структуре и характере угроз данному развитию. Не является исключением из данного правила также и множественные попытки современной Украины внедрить комплекс преобразований в сфере публичного администрирования, которые, наряду с тем, вызвали к жизни множество факторов противодействия развёртыванию новейшим либеральным тенденциям. Усугубляет данный вопрос тот факт, что за последние годы в Украине существенно ухудшилась криминогенная обстановка, которая опасна не только своими актуальными угрозами, очевидными общественно опасными последствиями, но и долгосрочными последствиями для качества жизни граждан, бытия украинского общества в целом.

В этих условиях фактической действительности, как представляется, правовой порядок в нашем государстве, а соответственно и права человека и гражданина, нормальное течение общественных отношений и процессов в обществе находятся под значительными рисками. Именно потому, на сегодняшний день особо актуальным вопросом для науки административного права Украины является решение проблем надлежащего осуществления кадрового обеспечения органов публичной службы, целью и задачами которых является охрана правопорядка в государстве и регионах. При этом результативное решение соответствующих вопросов в рамках текущей административной реформы и реформы правоохранительной системы невозможно без формирования систематизированной и устоявшейся теории кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, начиная с таких её основ, как основополагающие нормативные требования к соответствующему обеспечению.

Анализ научной литературы и нерешённые вопросы. Украинскими учёными и исследователями (в частности, В.Б. Аверьяновым, А.М. Бандуркой, О.Г. Боднарчуком, К.Л. Бугайчуком, Н.А. Дубиной, Т.Е. Кагановской, Л.С. Кацалапой, А.Н. Ключком, О.Н. Ключевым, Е.А. Кравченко, Н.А. Маланчиём, О.А. Пановой, Д.В. Швецом, В.А. Юсуповым и другими учёными) исследуется

кадровое обеспечение органов публичной службы в целом, а также в контексте правоохранительной системы (особым образом, начиная с 2014 года, что обусловлено комплексными преобразованиями в структуре органов внутренних дел, ведь мощным инструментом реформирования данных органов является эффективная кадровая политика). В частности, непосредственно кадровому обеспечению в сфере охраны порядка учёными в той или иной степени уделялось также и на диссертационном уровне С.А. Андренко («Административно-правовые основы кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [1]), В.М. Вац («Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [2]), М.Н. Дываком («Административно-правовые основы управления качеством кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [3]), Н.А. Дубиной («Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [4]).

Вместе с тем, следует констатировать, что с 2014 года в Украине произошли и до сих пор осуществляются значительные изменения нормативной базы административно-правового регулирования кадрового обеспечения в правоохранительной сфере, а также наблюдается значительное развитие научной мысли о кадровом обеспечении в целом. Данные обстоятельства требуют систематизированного и актуального изложения концептуальной сущности кадрового обеспечения (данный феномен не имеет универсального определения), а также основополагающих нормативных требований к соответствующему обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере.

Таким образом, **целью** данной статьи является очерчивание комплекса основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере современной Украины. Достижение соответствующей цели будет достигаться путём критического анализа актуальных научных источников (юридической литературы, исследований в сфере публичного администрирования, а также в сфере управления кадрами), нормативной базы административно-правового регулирования публичной службы в правоохранительной сфере Украины.

Изложение основного материала. Установлению перечня основополагающих нормативных требований, предусмотренных для кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, должно предшествовать уточнение понятия «кадровое обеспечение». Ввиду этого, необходимо обратить внимание на то, что в действующем законодательстве Украины не содержится определения понятия «кадровая политика», а в теории административного права отсутствует согласованное понимание содержания этого термина, что в совокупности составляет важную проблему, поскольку, как отмечают учёные, отсутствие указанного нормативного определения создаёт условия для неэффективного правового регулирования соответствующих отношений [5, с. 20].

Прежде всего, необходимо отметить, что в рамках комплексного подхода под понятием «кадровая политика в правоохранительной сфере Украины» необходимо понимать: 1) совокупность исходных идей, нормативно определённых инструментов оптимизации совмещения цели деятельности государства в сфере охраны порядка, целей органов публичной службы в соответствующей сфере и персонала данных органов, а также путей реализации этих инструментов; 2) компетентная деятельность уполномоченных органов (лиц) по внедрению в практической действительности соответствующих исходных идей, реализации предусмотренным законодательством способом инструментов оптимизации совмещения цели деятельности государства в правоохранительной сфере, целей органов публичной службы в соответствующей сфере и персонала данных органов.

Таким образом, в изложенном можем обнаружить, что значительное сущностное содержание кадровой политики составляет именно кадровое обеспечение. Эту же позицию поддерживают и иные украинские учёные, отмечающие, что ряд важнейших составляющих кадровой политики (в частности, это: привлечение, отбор и наём кадров; подбор и расстановка кадров; профессиональная ориентация и адаптация кадров; мотивация и стимулирование кадров; профессиональное обучение, аттестация кадров и продвижения по службе; управления деловой карьерой кадров) выражается именно в кадровом обеспечении, которое интегрируется непосредственно в кадровую политику [6, с. 338]. Ввиду этого можем заключить, что в общем смысле *кадровое обеспечение* – это отдельное направление кадровой политики, подчинённое цели соответствующей политики и органично взаимосвязанная с иными областями этой политики. Что же касается понятия «*кадровое обеспечение публичной службы в правоохранительной сфере Украины*», то данным понятием можно обозначать:

1) отрасль кадровой политики, которая носит системный характер, обладает собственной структурой, принципами и функциями, непосредственно направленными на деятельность и процесс по надлежащему осуществлению укомплектования органов публичной службы в сфере охраны порядка профессионально подготовленными, квалифицированными кадрами с учётом особенностей прохождения службы в соответствующих органах публичной власти;

2) нормативно урегулированная, особая и целенаправленная управленческая деятельность уполномоченных лиц в структуре органов публичной службы в сфере охраны порядка и процесс, совокупность отношений, в рамках которых реализуется комплекс форм, методов, процедур и мероприятий достижения надлежащего функционирования органов публичной службы в правоохранительной сфере путём своевременного и оптимального укомплектования данных органов качественными кадрами.

Установленная сложность рассматриваемого феномена указывает на тот факт, что осуществление кадрового обеспечения не может быть ненормативным. Таким образом, учитывая сущность рассматриваемого явления, а также нормы действующего законодательства Украины о публичной службе, о деятельности органов публичной службы в правоохранительной деятельности, приходим к выводу, что в Украине установлен следующий перечень *основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины*:

1) *нормативные требования, которые корректируют цель кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере*. Сначала необходимо заметить, что кадровое обеспечение, будучи направлением кадровой политики, соответствует его цели. При этом, по мнению учёных, главной целью кадровой политики является «формирование и оптимальное использование кадров для достижения целей предприятия», «обеспечение сегодня и в будущем каждой должности и рабочего места персоналом надлежащей квалификации» [7, с. 714–715; 8, с. 207]. При этом в аспекте исследования цели кадровой политики в публичном секторе учёными также формулируются более конкретные подходы к пониманию обозначенной цели. Например, Ю.В. Ковбасюк полагает, что целью кадровой политики в государственном управлении является «избегание излишней политизированности кадровых назначений, квотного принципа и традиционной лояльности, ведущих к откровенному обслуживанию должностными лицами корпоративных интересов, ослаблению кадрового потенциала властных структур, коррупционным проявлениям и, как следствие, к дис-

кредитации институтов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» [9, с. 3]. Е.М. Вольская и О.В. Васылева-Керян отмечают, что основной целью государственной кадровой политики является «создание кадрового потенциала государства как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса современного общества, который обеспечивает социально-экономическое развитие страны и её регионов, повышает уровень конкурентоспособности в международном распределении труда» [10, с. 174].

Таким образом, можем сделать вывод, что в теоретической плоскости *цель кадровой обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере* выражается в планировании, подготовке, формировании и сохранении кадрового состава публичной службы в соответствующей сфере для достижения надлежащей организации эффективной деятельности данной публичной службы, учитывая человекоцентристскую идею функционирования субъектов публичной администрации, в рамках которой учитываются также право публичных служащих на продвижение по службе, а также иные права этих субъектов.

Что же касается непосредственно нормативного требования к цели кадровой обеспечения публичной службы в сфере охраны порядка, то по данному поводу следует отметить, что соответствующая цель и обязательность следования ей прямо не содержится в украинском законодательстве. Впрочем, это не значит, что соответствующее требование существует только на уровне теории административного права. Подчеркнем, что рассматриваемое требование следует из ряда положений нормативных актов, в той или иной степени регулирующих кадровое обеспечение публичной службы. Например, в подпункте 2 п. 5 Положения о Национальной полиции Украины отмечается, что Нацполиция с целью организации своей деятельности осуществляет подбор кадров для центрального органа управления Нацполиции Украины и на руководящие должности территориальных (в том числе межрегиональных) органов (предприятий, учреждений и организаций), которые принадлежат к сфере её управления, формирует кадровый резерв на соответствующие должности;

2) *нормативные требования, определяющие задачи кадровой обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере*. Сперва необходимо отметить, что Е.А. Кравченко основными задачами кадровой политики считает а) своевременное обеспечение организации персоналом определённого качества и количества в соответствии со стратегией развития; б) создание условий реализации предусмотренных трудовым законодательством прав и обязанностей граждан; в) рациональное использование персонала; г) формирование и

поддержка эффективной работы предприятия [11, с. 358]. Между тем, В.С. Мазур к основным задачам кадровой политики относит: а) своевременное обеспечение предприятия (организации) персоналом требуемого качества и в достаточном количестве; б) рациональное использование трудового потенциала; в) формирование и поддержание эффективной работы трудовых коллективов [8, с. 207]. Что же непосредственно касается кадровой обеспечения, то, например, С.А. Масленникова по данному поводу отмечает, что основной задачей этого обеспечения, принимая во внимание то, что «кадры являются основным элементом каждого государственного аппарата», – отобрать определённое количество людей методами поиска, оценки их способностей, установить между ними определённые отношения, посредством которых возможно достичь целей, предусмотренных в обязанностях персонала [12, с. 96]. В свою очередь Н.А. Маланчий сводит основные задачи кадровой обеспечения государственного учреждения к «поддержке уровня укомплектованности» соответствующего учреждения, которое обеспечивало бы выполнение задач в соответствии с назначением учреждения [13, с. 184].

Что же касается соответствующих требований, закреплённых в нормативно-правовых актах, то по данному поводу следует отметить следующее: во-первых, задача кадровой обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере определяются целью этого обеспечения. То есть, данные задачи обнаруживаются в требованиях относительно действий компетентных субъектов (служб), динамическом выражении правоотношений по укомплектованию органа публичной службы кадрами именно таким образом, чтобы сделать возможным должное (отвечающее качественным и количественным критериям, установленным в законодательстве) функционирование публичной службы. Во-вторых, задачи кадровой обеспечения публичной службы так или иначе оказываются в комплексе задач служб управления персоналом государственного органа. В общем виде эти задачи отражены в ч. 2 ст. 18 Закона Украины «О государственной службе», главным образом: отбор персонала, планирование и организация мероприятий по повышению уровня профессиональной компетентности государственных служащих, документальное оформление поступления на государственную службу, её прохождения, прекращения и т. д.;

3) *нормативные требования, которые формируют принципы кадровой обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере (принципальные нормативные требования)*. Принципы кадровой обеспечения неразрывно связаны с законодательством Украины, при этом данная связь имеет двойной характер: «каждый принцип

должен быть закреплён нормой законодательства ввиду того, что не может считаться принципом кадрового обеспечения то, что не закреплено нормативно»; принципы обеспечивают «логическое единство всех элементов кадрового обеспечения и стабильность кадрового обеспечения демократического управления в целом» [14, с. 12]. При этом следует согласиться с украинской учёной Т.Е. Кагановской, что принципами кадрового обеспечения «обусловлены уровнем социального, экономического, технического, политического развития общества и государства, это закреплённые в законе базовые положения, отражающие сущность и значение кадрового обеспечения в государстве, характеризующие его содержание и структуру, а также определяющие формы и методы деятельности по кадровому обеспечению, и создающие условия для функционирования государства и его органов в направлении содействия соблюдению прав, свобод и законных интересов лица в государстве» [15, с. 23]. Вместе с тем, в данном смысле нормативно определёнными очерченными принципами являются, как те, которые закреплены в ст. 4 Закона Украины «О государственной службе» и те, что отражены в уставных законодательных и подзаконных актах (например, в разделе II Закона Украины «О Национальной полиции», ст. 3 Закона Украины «О Государственном бюро расследования», статьях 3, 5–8 Закона Украины «О Службе безопасности Украины»), а так же и иные принципиальные нормы-требования действующего административного законодательства, содержащие основные идеи относительно форм, методов, кадровых процедур осуществления кадрового обеспечения в правоохранительной сфере Украины.

Следует отметить, что украинскими учёными уже в той или иной степени раскрывалась структура принципов кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере. В частности, А.Н. Ключко считает, что среди принципов деятельности субъектов кадрового обеспечения в административной деятельности ОВД целесообразно выделять: общие принципы кадрового обеспечения (равенство, законность, гласность, научность, плановость, системность и гуманизм); специальные принципы кадрового обеспечения (профессионализм, компетентность, сочетания единоначалия и коллегиальности, ответственность, иерархичность, тщательность отбора и изучения работников по их деловым и моральным качествам, своевременное обновление кадров, оптимальное сочетание численности опытных и молодых работников, сочетание доверия и уважения к работникам ОВД по принципиальной требовательности к ним; социально-правовая защита сотрудников ОВД) [16, с. 179]. При этом указанные принципы в подавляющей мере взаи-

мосвязаны и поэтому, как мы уже отмечали, непосредственно содержатся в действующем законодательстве (в качестве перечня принципов) и, учитывая изложенное – будучи основой, на которой строится кадровое обеспечение и, стержнем, пронизывающим все законодательство о соответствующем обеспечении, отображаются во всех положениях этого законодательства.

Выводы. Исходя из вышеизложенного, приходим к следующим выводам:

1. основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере представляют собой комплекс обязательных концептуальных требований, которые можно разделить на следующие три группы требований к соответствующему процессу: 1) нормативные требования, корректирующие цель кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере; 2) нормативные требования, определяющие задачи кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере; 3) нормативные требования, формирующие принципы кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере.

2. основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины в подавляющей своей части являются сформулированными в украинской теории административного права и в общем систематизированном виде существуют только в теории, представляя собой доктринальные нормативные требования к кадровому обеспечению. Впрочем, даже те нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы, которые существуют в «теоретической плоскости», имеют своё контекстное отражение и в нормативно-правовых актах.

Литература

1. Андренко С.О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 215 с.
2. Вац В.М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 197 с.
3. Дивак М.М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2012. 208 с.
4. Дубина Н.А. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 231 с.
5. Чухлебов І.О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 284 с.
6. Котельникова Ю.М. Система управління кадрами як основний елемент системи управління під-

приємством. *Коммунальное хозяйство городов*. 2006. Вип. 68. С. 332–339.

7. Шаповал О.А. Кадрова політика та шляхи її покращення. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 9. С. 712–715.

8. Мазур В.С. Сучасна кадрова стратегія підприємства. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки*. 2011. № 6(51), Ч. 2. С. 206–210.

9. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2012 р.). Київ: НАДУ, 2012. С. 3–5.

10. Вольская Е.М., Васылева-Керян О.В. Теоретические основы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2015. Т. 11, № 4. С. 173–179.

11. Кравченко О.О. Роль кадрової політики на підприємстві. *Економіка і суспільство*. 2016. № 3. С. 355–359.

12. Масленникова С.А. Кадрове забезпечення патрульної служби України. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку*: зб. матер. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 95–99.

13. Маланчій М.О. Концептуальні засади розвитку системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2. С. 183–194.

14. Зозуля В.О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони*. 2017. С. 11–15.

15. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.

16. Ключко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175–180.

Аннотация

Комірчий П. А. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины. – Статья.

На сегодняшний день в науке административного права Украины, как и в ряде иных постсоветских государств, отсутствуют универсальные подходы к пониманию нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере, что является существенной преградой для надлежащего осуществления множественных демократических преобразований в данном государстве. В рамках этой статьи автором делается попытка комплексно концептуализировать юридическую сущность кадровой политики и кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, а также определить перечень основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в соответствующей сфере. Доказывается, что данные нормативные требования представляют собой

комплекс обязательных концептуальных стандартов, которые можно разделить на следующие группы требований, а именно на те, которые: корректируют цель кадрового обеспечения; определяют задачи кадрового обеспечения; формируют принципы кадрового обеспечения. В выводах к статье обобщаются полученные результаты исследования.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, кадры, правоохранительный орган, публичная служба, публичное администрирование.

Анотація

Комірчий П. А. Основоволожні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. – Стаття.

На сьогоднішній день в науці адміністративного права України, як і в ряді інших пострадянських держав, відсутні універсальні підходи до розуміння нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, що є суттєвою перешкодою для належного здійснення множинних демократичних перетворень в даній державі. В рамках цієї статті автором робиться спроба комплексно концептуалізувати юридичну сутність кадрової політики і кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а також визначити перелік основних нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері. Доводиться, що дані нормативні вимоги є комплекс обов'язкових концептуальних стандартів, які можна розділити на наступні групи вимог, а саме на ті, які: коректують мета кадрового забезпечення; визначають завдання кадрового забезпечення; формують принципи кадрового забезпечення. У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження.

Ключові слова: кадрове забезпечення, кадри, правоохоронний орган, публічна служба, публічне адміністрування.

Summary

Komirchiiy P. A. Fundamental regulatory requirements for the staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine. – Article.

At present, there is lack of universal approaches to understanding regulatory requirements about staffing of public service in the law enforcement area, both in the science of the administrative law of Ukraine and in the range of other post-Soviet countries, and this is a significant barrier for the appropriate implementation of multiple democratic reforms in our state. Within this article, the author attempts to conceptualize complexly the legal character of personnel policy and staffing of public service in the law enforcement area, as well as to define the list of basic legal requirements to public service staffing at the related area. It is substantiated that these legal requirements are the complex of obligatory conceptual standards which could be separated into the following group requirements, in particular, into those ones, which correct the purpose of the staffing, define the tasks of the staffing and form the staffing principles. Conclusions generalize the investigation results obtained.

Key words: law enforcement, public administration, public service, staff, staffing.