

**Мирослав Ковалів**

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

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ**

© Ковалів М., 2017

У статті акцентовано увагу на реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері України. Розглядаються суб'єкти державної кадрової політики, які наділені відповідними повноваженнями, що реалізують кадрову політику через відповідні гілки влади та об'єкти державної кадрової політики, якими є кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси.

Ключові слова: кадрова політика, правоохоронна сфера, держава, державна служба, посада, професійні якості.

**Мирослав Ковалів**

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ**

В статье акцентируется внимание на реализации государственной кадровой политики в правоохранительной сфере Украины. Рассматриваются субъекты государственной кадровой политики, которые наделены соответствующими полномочиями, реализующих кадровую политику через соответствующие ветви власти и объекты государственной кадровой политики, каковы кадровый потенциал общества, все людские ресурсы.

Ключевые слова: кадровой политики, правоохранительная сфера, государство, государственная служба, должность, профессиональные качества.

**Myroslav Kovaliv**

Institute of Jurisprudence and Psychology  
Lviv Polytechnic National University  
Department of Administrative and Informational Law  
Candidate of Law, Professor

## **IMPLEMENTATION OF STATE PERSONNEL POLICY IN LAW ENFORCEMENT SECTOR OF UKRAINE**

The article deals with the implementation of state personnel policy in law enforcement sector of Ukraine. The subjects of state personnel policy, which are endowed with the

**appropriate authority to implement personnel policy through relevant branches and objects of state personnel policy including the personnel potential of the society, all human resources, are considered.**

**Key words: personnel policy, law enforcement sector, state, public service, position, professional quality.**

**Постановка проблеми.** Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку моделей державної служби, зокрема і державної кадрової політики у правоохоронній сфері, які базуються на врахуванні нових чинників. Сьогодні необхідно знайти в кадрах та кадрових процесах те, що об'єднує минуле, сучасне та майбутнє, забезпечує успадкування найціннішого досвіду. Все це можливо лише за умови запровадження дієвої державної кадрової політики, яка не повинна бути вузько прагматичною, розрахованою лише на кадрове забезпечення для вирішення поточних завдань, а має враховувати тенденції реформування держави та суспільства.

**Аналіз дослідження проблеми.** Теоретичною основою вивчення загальних питань реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері України стали публікації провідних науковців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Бесчастного, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. С. Єсімова, А. Т. Комзюка, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, В. Л. Ортинського, В. К. Колпакова, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та інших вчених.

**Мета статті** – дослідити загальні питання реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері України.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація державної кадрової політики у правоохоронній сфері – це послідовна діяльність відповідних суб'єктів (у межах встановленої компетенції), націлена на забезпечення гідними за професією та кваліфікацією кадрами та створення у них мотивації до ефективної праці.

Відповідно механізм реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері втілюється насамперед в організації системи інституцій, об'єднаних спорідненою метою – участю у реалізації державної кадрової політики. Отже, механізм реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері – це певна система взаємопов'язаних суб'єктів (інститутів), які, взаємодіючи, забезпечують цілісність, безперервність процесу регулювання суспільних відносин у кадровій сфері, а також створюють необхідні умови для задоволення найбільш значущих потреб об'єктів цієї сфери, що постійно виникають [1, с. 121].

Як визначено у Стратегії державної кадрової політики на 2011–2020 роки, реалізація державної кадрової політики має бути спрямована:

- у соціальному аспекті – на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;
- в економічному аспекті – на забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, підвищення конкурентоспроможності держави, рівня добробуту населення;
- в інституційному аспекті – на вдосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;
- в організаційному аспекті – на розбудову системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності [2, с. 74].

Реалізація державної політики у правоохоронній сфері залежить від суб'єктів, які її здійснюють за допомогою спеціальних засобів, що спрямовані на об'єкт для отримання якісного та ефективного результату.

Суб'єктом державної кадрової політики є сама держава, партії, рухи, економічні та суспільні об'єднання, наділені народом відповідними повноваженнями, що реалізують кадрову політику через відповідні гілки влади.

Об'єктом державної кадрової політики є кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси. Разом з тим об'єктом безпосереднього державного управління є кадри державної служби, які становлять основу апаратів органів державної влади. Механізми управління державними службовцями на відміну від процесів організації кадрового потенціалу виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур мають свої особливості і жорстко регламентуються системою нормативно-правових актів держави, що зумовлює необхідність побудови чіткої схеми супроводження системи роботи з кадрами.

Основним суб'єктом реалізації державної кадрової політики, що діє від імені держави, є Національне агентство України з питань державної служби, яке утворене 18 липня 2011 р. Указом Президента України, як правонаступник Головного управління державної служби України. Відповідно до Положення Національне агентство України з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті).

Основними завданнями Національного агентства України з питань державної служби є:

- забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах;
- участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснення функціонального управління державною службою.

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) готує зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України в установленому порядку;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

4) забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

5) погоджує проекти положень про центральні органи виконавчої влади в частині функціонального обстеження з метою недопущення дублювання повноважень;

6) складає та формує перелік державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців;

7) готує і подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

8) надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”;

9) веде облік кількісного складу державних службовців міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, проводить аналіз такого складу, за результатами якого готує пропозиції щодо підвищення ефективності управління персоналом;

10) організовує в установленому законодавством порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби тощо.

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до покладених на нього завдань:

– формує єдину державну політику у сфері державної служби і забезпечує її реалізацію, а також бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

– розробляє та подає в установленому порядку пропозиції щодо утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для організації проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Національне агентство України з питань державної служби здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

У процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями.

Національне агентство України з питань державної служби очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії “А” та призначається на посаду строком на п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк [3].

Зміст та напрями реалізації кадрової функції залежать від змісту державної кадрової політики. Кадрова функція спрямована на роботу з кадрами, що виражається у застосуванні комплексу заходів і процедур, пов'язаних з реалізацією кадрової політики.

Протягом тривалого часу поняття “робота з кадрами” було єдиним, що визначало надзвичайно складну та багатоаспектну сферу діяльності, пов'язану із кадровим забезпеченням публічної адміністрації.

О.М Бандурка роботу з кадрами визначає як цілісну закінчену систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу [4, с. 192].

Роботою з кадрами займаються всі особи, які в межах своєї компетенції відповідають за керівництво підлеглими. Поняття “робота з кадрами” є подібним до поняття “кадрова робота”, але ширшим за нього. Роботою з кадрами займаються керівники, а кадрова робота – це функція працівників кадрових апаратів. Кадрова робота, як і робота з кадрами, є засобом реалізації кадрової функції і кадрової політики. Розмежувати їх можна за трьома критеріями: за суб'єктами реалізації кадрової функції, за методами і засобами діяльності та за організаційно-правовими характеристиками [5, с. 57].

Отже, роботою з кадрами займається широке коло суб'єктів управління – керівні та відповідальні працівники публічних органів управління, а кадровою роботою займаються лише особи, для яких вона є основним фахом – працівники кадрових апаратів. І навіть більше, робота з

кадрами виявляється в живій організаторській діяльності, однак не так жорстко регламентованій, як кадрова робота. Кадрова робота тяжіє до суворішого виконання нормативних процедур, вона трохи подібна до процесуальної діяльності, хоча і має ще багато правових прогалин та колізій. Тобто кадрова робота – це комплекс заходів і процедур щодо складання та обробки кадрової документації.

Основою кадрового апарату є державні службовці. П. 2 ст. 1 Закону України “Про державну службу” визначає, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Відповідно посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов’язками у межах повноважень [6].

Кожна посада передбачена структурним розкладом, повинна бути забезпечена посадовою інструкцією, в якій містяться правила, регламентуючі дії особи, що її обіймає. Не складається вона лише для першого керівника, який у своїй діяльності керується статутом організації чи положенням про неї. Посадова інструкція, основу якої становлять зазначені документи, а також кваліфікаційна характеристика, може бути індивідуальною для посади і конкретної посадової особи, а може бути типовою стосовно групи посад одного рівня і становити базу для розробки індивідуальних інструкцій [5, с. 59].

Кожна посада має свою назву, яка відбиває зміст і характер роботи, виконуваної працівником, призначеним на цю посаду. Вимоги, висунуті до тієї чи іншої посади, містяться в кваліфікаційній характеристиці, що складається із трьох розділів: 1) “посадові обов’язки” – в якому наведено відомості про місце і рівень посади в структурі організації, вимоги до кваліфікації осіб, які можуть її обіймати, а також перелік посадових обов’язків у порядку їх важливості; 2) “повинен знати” – містить перелік вимог до знання особливостей основної діяльності і пов’язаних з нею нормативних документів, методичних матеріалів, правил техніки безпеки і охорони праці; 3) кваліфікаційні вимоги (“повинен вміти”) – відображає вимоги до рівня і профілю спеціальної підготовки працівника, стажу, накопиченого досвіду, особистих рис, що дозволяють належно виконувати покладені на нього обов’язки.

Практичні потреби, аналіз нормативних актів, що регламентують роботу з кадрами, дозволив виділити три групи вимог, яким повинен відповідати працівник публічної адміністрації: а) ділові якості; б) особисті якості; в) спеціальні фахові якості. Зокрема, до ділових доцільно віднести якості, які визначають професіональну здатність працівника, зокрема, наявність спеціальної освіти, досвіду практичної роботи, організаційні здібності, ініціативність, стабільна працездатність, знання

юридичних і спеціальних дисциплін, знання чинних наказів, інструкцій, інших нормативних актів, вміння правильно складати і оформляти службові документи. Особисті якості утворюють комплекс особистих рис характеру, які найбільшою мірою відповідають посадовим вимогам: це вміння встановлювати контакти з людьми, спілкуватись з представниками різних ділових сфер та з населенням, стриманість, чесність і добросовісність, ввічливість, доброзичливість, принциповість, людяність, готовність до самопожертви. Спеціальні професійні якості передбачають володіння спеціальними знаннями, вміннями і навичками, а також певні особисті якості, необхідні працівнику для успішного виконання службових обов'язків за конкретною посадою.

Від професіоналізму і моральності працівників правоохоронних органів на даний час багато в чому залежить не тільки авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних і тактичних цілей та конкретних рішень на всіх рівнях управління, але і соціальне самовідчуття суспільства. Виконання обов'язків на професійному рівні потребує високого рівня підготовки працівників.

На відміну від ділових якостей, які мають універсальний характер і є основою спеціальних професійних якостей, останні визначають рівень професійної майстерності конкретного працівника на конкретній посаді.

Кадровий апарат, відповідно до виконуваних обов'язків і повноважень, можна поділити на три види: представники адміністративної влади, фахівці (спеціалісти) та допоміжний (обслуговуючий) персонал. До представників влади можна віднести осіб, які мають право давати обов'язкові для виконання вказівки особам, не підпорядкованим їм по службі. До фахівців належать: оператори електронно-обчислювальних машин; бухгалтерські працівники; фахівці, які працюють в медичних закладах; викладачі відомчих навчальних закладів тощо. До допоміжного відносяться: секретарі, діловоди, секретарі-друкарки, паспортисти, водії тощо. Вони виконують обов'язки щодо забезпечення управлінського процесу, нормального функціонування органів, підрозділів та служб публічної адміністрації.

Успішна реалізація державної кадрової політики у правоохоронній сфері залежить від застосування відповідних засобів кадровими службами до кадрового апарату: по-перше, конкурсний відбір – рішення комісії за результатами іспиту (тестування) та співбесіди з кандидатами на зайняття посад державної служби приймається простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів конкурсної комісії; по-друге, стажування на посадах державних службовців здійснюється в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки; по-третє, випробування з метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби; по-четверте, кадровий резерв – визначений Положенням про формування кадрового резерву для державної служби; по-п'яте, атестація – проводиться з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців; по-шосте, облік державних службовців проводиться для забезпечення процедур з добору і розстановки кадрів тощо.

**Висновки.** Це дає змогу зробити висновок, який має теоретико-правову значущість, про те, що в сучасному суспільстві інформаційні механізми не існують самі собою, вони невіддільні від суспільної системи і тісно взаємопов'язані з політикою, інтересами держави, окремими особами та іншими складовими, зокрема і правом. З цих позицій можливості механізмів корпоративного регулювання видаються вельми обмеженими і значно поступаються правовому регулюванню, яке сягає за межі технічних аспектів інформаційних технологій і здатне враховувати безліч явищ суспільного життя, потреб суспільства і особистості [7, с. 181–182]. Перераховані засоби реалізації державної кадрової політики у правоохоронній сфері є взаємозв'язаними та взаємообумовленими. Помилки та упущення в процесі їх застосування обов'язково негативно відобразяться на інших її елементах, викличуть певні труднощі та додаткові витрати сил, засобів та часу під час їх усунення.

Саме тому основним завданням є вироблення якісних механізмів для безперешкодного та повного їх виконання.

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. вісн. Президента України. – 2012. – № 4. – С. 68–127.* 3. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>. 4. Бандурка О. М. *Управління в органах внутрішніх справ України: підручник* / О. М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 5. Момот В. М. *Робота з персоналом в органах та підрозділах державної податкової адміністрації України: теоретичні та організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2006. – 204 с.* 6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 // *Відомості Верховної Ради* – 2016. – № 4. – Ст. 43. 7. 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. – № 1. – С. 173–184.

#### REFERENCES

1. Ivaха V. O. *Derzhavna kadrova polity`ka Ukrayiny` : administraty`vno-pravovy`j aspekt* [The state personnel policy of Ukraine: the administrative-legal aspect]. Lviv, Lviv State University of Internal Affairs. 2015, 266 p. 2. *Strategiya derzhavnoyi kadrovoyi polity`ky` na 2011–2020 roky`* [The strategy of the state personnel policy for 2011-2020 years]. Decree of the President of Ukraine on February 01, 2012. 3. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Nacional`ne agentstvo Ukrayiny` z py`tan` derzhavnoyi sluzhby`* [On Approval of the Regulation on the National Agency of Ukraine on Civil Service]. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>. 4. Bandurka O. M. *Upravlinnya v organax vnutrishnix sprav Ukrayiny`* (Office in the organs of internal affairs of Ukraine). Kharkiv, 1998. 480 p. 5. Momot V. M. *Robota z personalom v organax ta pidrozdilax derzhavnoyi podatkovoyi administraciyi Ukrayiny` : teorety`chni ta organizacijno-pravovi zasady`*. Diss, kand. yury`d. nauk [Work with personnel in the bodies and subdivisions of the State Tax Administration of Ukraine: theoretical and organizational-legal principles. Cand. legal. sci. diss.]. Kharkiv, 2006. 204 p. 6. *Pro derzhavnu sluzhbu* [About the civil service]. The Law Of Ukraine on December 10, 2015. 7. Yesimov S. S. *Pravove reguluyvannya zastosuvannya informacijny`x texnologij dlya formuvannya doviry` do organiv derzhavnoyi vlady`* [Legal regulation of the use of information technology to build trust in state authorities]. Science Visnyk of the Lviv State University of Internal Affairs. The series is legal. 2015, Vol. 1, 173–184 pp.

*Дата надходження: 19.10.2017 р*