

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

Кудря Віталій Олександрович –
здобувач кафедри управління
в органах внутрішніх справ КНУВС

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ОВС УКРАЇНИ

Обґрунтовано актуальність дослідження проблеми кадрового забезпечення поліції на території України; проаналізовано основні історико-правові передумови розробки функції кадрового забезпечення під час формування поліцейських підрозділів дореволюційного періоду на території України, зроблено висновки щодо відповідності цього процесу вимогам державного управління на ранніх етапах свого розвитку та відповідним нормам права з метою якісного підбору керівного складу поліції.

In the article grounded actuality the problems of the skilled providing of police is on territory of Ukraine; basic historical and law pre-conditions of development of function of the skilled providing are analyzed during forming of constabulary subsections of pre-revolution period, conclusions are carried out in relation to accordance of this process to the requirements of state administration on the early stages of the development and proper norms of right with the purpose of high-quality appointment of leading composition of police.

Робота з підбору, підготовки та розстановки кадрів є однією з найважливіших функцій суб'єкта управління в органах внутрішніх справ. Адже формування, розвиток і якісне використання кадрових ресурсів має важливе значення для ефективного функціонування всієї системи органів і підрозділів внутрішніх справ, формування теорії та реалізації державної кадрової політики в роботі з кадрами в органах внутрішніх справ, упровадження її основоположних принципів у практичну діяльність працівників міліції.

Проблеми необхідності формування функції кадрового забезпечення в органах державної влади зумовлені збільшенням обсягу вимог щодо державного управління, а також визначенням сутності держави

і її місця у суспільстві. Сутність держави вперше розглянув давньогрецький філософ Протагор, пізніше питання принципів та способів її організації більш детально було досліджено в софістичній літературі. Джерела управлінської думки, які в подальшому склали передумови функції кадрового забезпечення правоохоронних органів, було знайдено в матеріалах, що належать до IV тисячоліття до н.е. Тому сучасний професійно освічений керівник навіть невеликого структурного підрозділу внутрішніх справ, незважаючи на чітко визначену правову регламентацію своєї діяльності, не може дозволити собі нехтувати мудрою порадою, незалежно від часу її походження – чи то порада зі стратегічного управління Сунь-цзи, що висловлена у V ст. до н.е., чи то методика SWAT-аналізу, розроблена консультантами з управління у 70-х роках XX ст.

Теоретичну основу статті становлять праці вчених, які належать до різних епох, напрямів і шкіл. Насамперед, це роботи класиків світової політико-правової думки: Платона, Аристотеля, Августина Блаженного, Г. Гроція, Дж. Локка, І. Канта, Р. Ст. Ф. Гегеля, І.Г. Фіхте та ін. Коло теоретичних питань розроблялося й у вітчизняній дореволюційній науці про право.

Сучасні наукові дослідження стану адміністративно-правового розвитку наукових знань у галузі управління персоналом переважно аналізуються щодо якості розробленості найважливіших концепцій, які зробили істотний вклад у розвиток сучасної теорії адміністративного права та забезпечення її ефективного запровадження у процес управління персоналом, а саме теорії управління, державного управління, управління з позицій психології та людських стосунків, управління з позицій науки про поведінку. Отже, складність зазначеного дослідження визначається тим, що сформульоване питання адміністративного права має прямі зв'язки з теорією управління, державним управлінням, психологією управління персоналом, конституційним правом, педагогікою та іншими науками.

Науковець Н.П. Матюхіна [1], як і деякі інші автори, при дослідженні проблем управління персоналом здійснює аналіз відповідно до трьох наукових підходів до теорії управління, які набули розвитку за сучасних умов, а саме: 1) підходу до управління як до процесу; 2) системного підходу; 3) ситуаційного підходу. Не заперечуючи можливості дослідження таких проблем шляхом застосування зазначених вище підходів до досліджуваного кола проблем, на нашу думку, це не дозволяє повною мірою визначити та дослідити історико-правові передумови функції кадрового забезпечення начальницького складу поліції. У зв'язку з цим, для нашого аналізу історико-правових передумов формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління поліції пропонується проводити дослідження через три основні концепції формування держави як системного уявлення про державне управління: від появи великих держав-полісів і до початку XXI ст., а саме

управління поліцейською державою, управління правовою державою та управління культурною державою.

Зазначені три концепції як об'єкт управління розглядали всі сфери діяльності відповідного державного устрою, а суб'єктом управління найчастіше виступали державні органи управління, що посилює наш інтерес щодо можливості визначення шляхів формування та розвитку функції кадрового забезпечення, зокрема підбору, розстановки та підготовки начальницького складу правоохоронних органів на різних етапах розвитку адміністративного права в Україні. Розглянемо більш детально кожний з них.

Перший етап – управління поліцейською державою – найбільш тривалий. Його початок пов'язується з висунутою ще в I тисячолітті до н.е. у Стародавньому Китаї концепцією природного права, а закінчення датується кінцем XVIII ст. Обґрунтування соціально-політичних передумов породило цю концепцію і дозволило сформувати відповідну модель поліцейського управління державою, яка ґрунтувалася на ідеї легітиматії, мала "... дріб'язкову державну регламентацію і опіку як суспільного, так і приватного життя громадян держав, царств, полісів" [2, с. 48–49]. Дослідники зазначають, що це був період, коли монархи ототожнювали державу із власною персоною ("Я, Єдиний", "Держава – це я"), тому не було жодної сфери життєдіяльності, якої б не торкнулося (прямо або опосередковано) втручання держави. Ця концепція не тільки задекларувала, але і стала фундаментом уявлення про правопорядок, визначення порядку підбору, розстановки та організації роботи керівних кадрів, згідно з яким державна адміністрація здійснювала керівництво будь-яким об'єктом, використовуючи всі можливі засоби й методи впливу на підлеглих для того, щоб примусити їх підкорятися.

З появою писемності знання про порядок підбору, розстановки та підготовки правоохоронців почали фіксуватися у письмових джерелах, які разом з усними вказівками та порадами передавалися наступним поколінням. Спершу вони не мали чітко структурованого та самостійного напрямку суспільної думки, фіксувалися у примітивній формі та передавали лише окремі зауваження, спостереження, нагадування, поради, повчання. Здавна, до початку нової ери, з'явилися трактати, що містили окремі думки й лише інколи стрункі системи поглядів на державне управління. Цей процес був дуже важливим прогресивним напрямом розвитку суспільства, тому що це було викликано об'єктивною необхідністю здійснення централізованого державного управління, зокрема правоохоронною діяльністю.

Давньогрецький мислитель Платон уперше в розгорненій формі поставив питання про особливий стан вартових, на яких він пропонував покласти поліцейські функції в державі [3, с. 8]. На думку Платона, справедлива людина не тільки не відрізняється від справедливої держави, навпаки, схожа з нею, що має свої підстави в загальній структурі взаємовідносин людини й держави. Ця структура містить у

собі три основні добродетелі: мудрість, мужність і поміркованість. Водночас Платон визначає і четверту добродетель – власне справедливість, що існує не тільки разом з першими трьома добродетелями, а й виступає як їх загальна основа. У душі цим добродетелям відповідають три їх найважливіші складові: розумна (мудрість), ефективна (мужність) і така, що жадає (поміркованість). Це дало можливість сформулювати в державі три стани: правителів, вартових, а також стан землеробів і ремісників. Перший стан (правителів) виконує функцію турботи про інтереси держави загалом; другий (воїнів-вартових) – захищає державу від зовнішніх ворогів і забезпечує порядок у суспільстві; третій (землероби і ремісники) – піклується про задоволення приватних потреб окремої людини.

Для нашого дослідження інтерес становить те, що для вартових (як і для правителів) Платон передбачає низку досить жорстких обмежень для більш ефективного виконання своїх громадських обов'язків. Так, вони не повинні мати сімей і приватної власності, тобто мають бути позбавленими власних інтересів для цілковитого служіння суспільному благу. Правильне виховання вартових Платон уважав найважливішою умовою існування ідеальної держави і приділив цим питанням дуже багато уваги у своєму діалозі. Крім цього, уже на той час було визнано, що для виконання функцій вартівим необхідна спеціальна підготовка, у тому числі і знання закону. "Вартівим і їх помічників треба примусити сприяти цьому і треба прищепити їм усвідомлення того, що вони повинні бути відмінними майстрами своєї справи" [4, с. 235]. Уже на цьому етапі розвитку державного управління фараонові, царю або іншому правителю держави було необхідно вивчати науку й мистецтво управління. "Філософія, вчення про три веде, вчення про господарство, вчення про державне управління – це науки. Коренем своїм трьох наук є наука про державне управління" [5, с. 19–20]. Однак у більшості трактатів і пам'яток стародавньої культури вживається термін "мистецтво управління", хоча його зміст і визначається по-різному [2; 4; 5]. Наприклад, у стародавніх трактатах він означає мистецтво покарання або вміння володіти "палицею", а в роботах стародавніх китайців "... мистецтво управління – це вміння призначати чиновників для виконання (визначених) обов'язків" [2, с. 50]. Таким чином, реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється через кадрову політику. Відповідно до цього, науковці вважають, що оскільки визначення кадрової політики того часу належало переважно одній особі, то вона мала змогу проводити значні зміни в державній політиці. Така одноособи́сть призвела до того, що в Римській імперії стало можливим правити таким різним імператором, як непереможний Цезар і розпусник Калігула, войовничий і кровожерливий Нерон. Водночас державна кадрова політика у стародавній Греції дозволила розвинути таких яскравих особистостей у галузі науки, культури і мистецтва, як Архімед, Аристотель, Евклід, Платон, Сократ та ін. [6, с. 38]. Отже, можна стверджувати, що кад-

рова політика саме керівного складу визначає генеральну лінію, а принципи настанови в роботі з персоналом дозволяють визначити її перспективу.

На початку XVII ст. з'явилися перші трактати з управління у галузі поліцейської діяльності в Німеччині, які мали теолого-біблейський характер [2]. У Росії одними з перших поліцейств були Ю. Крижанич, Г. Котошихін, І. Палиць та ін. Загалом більшість трактатів про управління господарством у поліцейських державах до кінця XVIII ст. мали характер механічного набору відомостей, повчань, порад та рекомендацій політичної, економічної, природно-технічної, юридичної та іншої спрямованості. На кінець XVIII ст. у різних країнах Європи стали виникати спеціальні школи з підготовки державних чиновників – камералістів (від лат. *camera* – склепінчаста кімната, палата). Однак людство вже мало досвід підготовки таких фахівців (жержців) у стародавній Месопотамії і Шумері.

В університетах, ліцеях і спеціальних школах Австрії, Німеччини, Англії, а згодом і Росії стали готувати фахівців з управління різними камерами – палацовою скарбницею, адміністративними установами, державним майном, різними галузями державного господарства. Камеральні науки охоплювали три види дисциплін: економію, або вивчення господарських і практичних дисциплін (сільське господарство, гірнича справа, лісництво, торгівля тощо); вчення про державне управління; науку про фінанси [7]. Однак поступово набір дисциплін, що вивчали, став великим за обсягом і досить різноманітним за сферами вивчення. Тому через різноманіття значної кількості дисциплін урешті-решт з камералістики вийшла "... якась каша зі всякої всячини, полита еклектично-економічним соусом" [8, с. 490]. Таке ставлення до державного управління не могло не позначитися і на правоохоронних органах, зокрема, управлінський персонал також почали готувати на значно вищому рівні. Цей період пов'язується із становленням етапу управління правовою державою.

Формування та розвиток функції кадрового забезпечення поліції пов'язані з найбільш розвиненими країнами Європи. Так, у середньовіччі в Англії поліцейські обов'язки виконувала місцева знать або їх власна охорона. Кожен вельможа виконував роль чиновника (констебля) для забезпечення законності та охорони громадського порядку в регіоні. Це було обумовлено феодальними відносинами. До обов'язків констебля належали арешт правопорушників й утримання їх під вартою. Протягом багатьох років посада констебля не оплачувалася, через що не користувалася популярністю, і до середини XVI ст. заможні громадяни наймали собі заступників, щоб самим не виконувати таку роботу. Це явище можна вважати першими зачатками формування начальницького складу поліцейського апарату. У 1663 р. в Лондоні була введена посада вартових, однак її, зазвичай, обіймали люди похилого віку, які не могли знайти собі іншої роботи. До кінця XVIII ст. ці мало-ефективні вартові разом з констеблями залишалися єдиними поліцейсь-

кими силами міста. Нездатність таких вортових разом з констеблями підтримувати належний рівень законності у країні, передусім у Лондоні. Це зумовило необхідність створення більш ефективних формувань й організації. 1829 р. було засновано Метропольну поліцію Лондона, що стала першою моделлю сучасної поліцейської організації. Розвиток Британської поліції дуже вплинув на систему організації поліції в суспільстві, оскільки вона стала прообразом поліцейських сил у багатьох розвинених країнах світу, зокрема у США.

Історія розвитку кадрових служб, тобто підрозділів, які здійснюють комплектування, облік та навчання персоналу, також походить із глибокої давнини. Так, перше згадування про розрядний указ (військовий опис ратних людей із зазначенням їх посад) з питань комплектування, обліку грошових окладів для особового складу армії Руської держави датується 1478 р. [6, с. 49]. На основі особових оглядів, які проводились відповідно до указу, визначалась придатність призовників до військової служби. Крім військових функцій, указ виконував й адміністративні з питань особового складу державного апарату. Згідно з указом, призначались воєводи, посли, судді та інші чиновники.

Згодом розвиток та визнання прав і свобод людини, закріплення демократичних інститутів змусило державні органи розглядати суспільство не як пасивну масу, а визнати недоторканими особисту гідність громадянина, його права і свободи. Нові об'єкти й завдання управління, результати, досягнуті в інших науках, призвели до того, що виникла нова концепція і відповідна модель управління державою. Так, наприкінці XIX ст. у Німеччині було запропоновано нову концепцію і модель управління культурною державою, яка ознаменувала початок третього етапу в розвитку управлінської думки. Як основний засіб боротьби проти поліцейської держави було обрано позакласове "догматичне право", якому повинна була підкорятися і держава, яка б гарантувала особі повну свободу від свавілля державної адміністрації [2, с. 53]. Поліція перестала охоплювати всі внутрішні функції держави, а для забезпечення всієї сукупності державних функцій стали вживати термін "адміністративна діяльність" або "внутрішнє управління". Термін "поліція" застосовували лише щодо діяльності держави із забезпечення безпеки громадян і майна. Така зміна у трактуванні управління закріплювалася і в назвах органів внутрішнього управління: рада із внутрішніх справ, колегія внутрішніх справ, міністерство внутрішніх справ, комітет внутрішніх справ та ін. Ідеологами цього нового напрямку в Російській імперії, до складу якої входила й Україна, стали Л. Гумплович, В.А. Гольцев, В.Ф. Левітський, М.М. Ковалевський, які у своїх наукових працях пояснювали це явище тим, що навіть конституційна, правова держава не відповідала очікуванням тих, хто раніше відстоював ідею правової держави; воно не задовольняло нові запити й потреби громадян держави.

Останнім часом спостерігається прагнення переосмислити сутність та зміст феномена поліцейського права, у тому числі й у кон-

тексті його впливу на складні й вельми неоднозначно оцінювані процеси становлення і реформування системи поліції в дореволюційній Росії, зокрема на території України. При цьому увага акцентується як на сутності та змісті поліцейського права, що за своєю суттю було прообразом сучасного адміністративного права, так і на розумінні поліцейського права як сукупності теоретичних концепцій, нормативних актів, принципів і технологій, покладених в основу організації кадрового забезпечення поліції на території України.

Як правило, до цих джерел відносять відповідні нормативні акти (переважно загальнодержавного характеру), в яких отримували своє юридичне закріплення інституційні і структурно-функціональні аспекти проблеми організації і здійснення поліцейської діяльності. Такий підхід достатньою мірою традиційний і водночас досить ефективний. До того ж, не можна недооцінювати того, що разом із законодавством важливу роль у формуванні й функціонуванні дореволюційної поліції відігравали теоретичні концепції і локальні (відомчі) нормативні акти, що в сукупності утворили вельми цікавий з погляду пізнавального потенціалу феномен "поліцейського права". Адже донедавна "поліцейське право" сприймалося у вітчизняній історико-правовій і теоретико-правовій науці як аналог зведеного в закон "адміністративно-командного свавілля", як інструмент, за допомогою якого "поліцейська держава" здійснювала свою репресивну функцію, обмежувала та пригнічувала природні права і свободи громадян. Природно, що в рамках такого підходу поліція розглядалася як каральний орган, діяльність якого щодо суспільства має яскраво виражений звинувачувальний характер. Безумовно, такий підхід має суто односторонній характер і не дозволяє отримати об'єктивних відповідей на низку важливих проблемних питань щодо формування кадрової політики в поліції.

Проведений аналіз історико-правових засад процесу формування і становлення функції кадрового забезпечення управління в органах внутрішніх справ, їх порівняння з аналогічними напрямками діяльності в інших країнах, з'ясування основних чинників, що обумовили адміністративно-правову специфіку реалізації такої роботи у вітчизняній та світовій практиці, дає можливість дійти висновку, що починаючи з IV тисячоліття до н.е. до початку XXI ст. управлінська думка щодо кадрового забезпечення в органах влади пройшла тернистий шлях від мозаїчного викладу управлінських ідей, зокрема розробки так званих "одновимірних вчень" про окремі елементи управління персоналом (цілі, функції, методи, процеси та ін.), до "синтетичних вчень" або систем поглядів на управління організацією, окремими групами, виділення функції кадрового забезпечення колективами, у тому числі було сформовано та закріплено правовими актами певний перелік вимог до начальників правоохоронних органів. При цьому з поступовим розвитком науки все більше уваги приділялося людині, яка керувала цим процесом та забезпечувала його як людськими, так і матеріально-технічними ресурсами. Усе це відображалось у функції кадрового за-

безпечення правоохоронних органів. Зокрема, у XX ст. розроблено безліч наукових концепцій, теорій і вчень про управління, у тому числі декілька концепцій щодо кадрового забезпечення. Однак домінуюче місце поліції у контролі над громадянином поступово втрачало своє значення відповідно до збільшення обсягів прав і свобод людини в суспільстві. Але суспільство поступово формувало систему вимог до ефективного управління правоохоронними органами, які вдосконалювалися залежно від розвитку самого суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : [наук.-практ. посіб.] / Матюхіна Н. П. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х : Основа, 2002.
2. Маршев В. И. История управленческой мысли : [учебник] / Маршев В. И. – М. : ИНФРА, 2005.
3. Горожанин А. В. Государство и полиция : [монография] / Горожанин А. В. / под ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Фонд "Университет", 2001.
4. Платон. Собр. соч. : в 4 т. / Платон. – Т. 3. – М., 1994.
5. Архашастра. – М. ; Л., 1959.
6. Крушельницька О. В. Управління персоналом : [навч. посіб.] / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003.
7. Богомолов Е. В. Исследование опыта подготовки кадров управления в России в XIX веке : дис. ... канд. экон. наук. – М. : МГУ, 1985.
8. Маркс К. Соч. – Т. 13. [2-е изд.] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1981.