

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

До захисту допустити:
Зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної
влади: вітчизняний та зарубіжний досвід»

Студента економіко-правового
факультету
Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Папакіної Карини Юріївни
Науковий керівник:
Бражко Олена Вадимівна,
доктор наук з державного управління,
професор,
професор кафедри права та публічного
адміністрування
Рецензент: д.е.н., професор, завідувач
кафедри економічної кібернетики та
інженерії програмного забезпечення
Запорізького інституту економіки та
інформаційних технологій Левицький
С. І.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
«___» _____ 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	9
1.1. Публічне управління як сфера формування та реалізації кадрової політики.....	9
1.2. Принципи кадрової політики у сучасному публічному управлінні.....	26
Висновки до розділу 1.....	40
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	41
2.1. Суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики.....	41
2.2. Структурно-функціональні механізми формування та реалізації кадрової політики в органах публічної влади.....	61
Висновки до розділу 2.....	75
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	77
3.1. Система органів місцевого самоврядування як інституціональна сфера реалізації кадрової політики.....	77
3.2. Сучасний стан кадрової політики в органах місцевого самоврядування України.....	91
Висновки до розділу 3.....	110
ВИСНОВКИ.....	111
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	113

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Комплексне управлінське та правове дослідження формування та реалізації кадрової політики в публічному управлінні України та зарубіжних держав відображає вкрай важливі питання на сучасному етапі становлення та розвитку системи органів публічної влади, серед яких особливо слід відзначити наступні:

1. Неможливість побудови демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) без належного системного реформування принципів, форм та методів публічної кадрової політики.

2. Об'єктивна необхідність правового забезпечення пріоритетності принципу дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина у практичному здійсненні публічної кадрової політики, що логічно та невід'ємно випливає з принципу верховенства права як фундаментальної основи діяльності всіх органів та посадових осіб будь-якої гілки влади у демократичній державі, а також одночасно виступає головною метою державно-управлінського впливу на відповідні об'єкти управління.

3. Відсутність у чинному законодавстві комплексного, всеохоплюючого підходу до питань реформи інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та щодо інших аспектів формування та реалізації кадрової політики у публічному управлінні.

Стан наукової розробки теми. Варто зазначити, що окремі питання проблематики формування та реалізації кадрової політики у системі органів публічної влади були досліджені різними науковцями у сфері права та публічного адміністрування.

Зокрема, серед інших, слід відзначити праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, М. І. Мельник, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов, О. В. Скрипнюк,

І. Д. Сліденко, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських вчених здебільшого були зосереджені на дослідженні загальних засад здійснення кадрової політики. Водночас сучасні умови потребують аналізу процесу реформування кадрової політики в органах публічної влади у тісному діалектичному зв'язку як з децентралізацією публічної влади, так і з адаптацією форм і методів кадрової політики до європейських принципів, норм і стандартів.

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження зумовлена актуальністю та ступенем розробленості обраної теми і полягає в дослідженні основних засад формування та реалізації кадрової політики в органах публічної влади.

Відповідно до поставленої мети в роботі зосереджується увага на розв'язанні таких завдань:

- дослідити категорію «кадрова політика»;
- визначити принципи кадрової політики;
- встановити механізми формування та реалізації кадрової політики;
- проаналізувати особливості реалізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з формуванням та реалізацією кадрової політики в органах публічної влади.

Предмет дослідження – формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади України та зарубіжних держав.

Методи дослідження. Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. Як методологічна база дослідження використовуються такі методи пізнання: історичний, компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання юридичного змісту реалізації кадрової політики застосовується діалектичний метод. Системний метод застосовувався при

аналізі чинного стану формування та реалізації кадрової політики. Методи моделювання та абстрагування використано в процесі дослідження подальших перспектив удосконалення публічної кадрової політики. Широко застосовуються також загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що сприяло дослідженню вітчизняного та зарубіжного досвіду формування та реалізації кадрової політики в органах публічної влади.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що *вперше*: встановлено поняття публічної кадрової політики; визначено основні принципи кадрової політики в органах публічної влади; *удосконалено*: наукові підходи до визначення механізмів формування та реалізації кадрової політики в органах публічної влади; *отримали подальший розвиток*: практичні пропозиції щодо подальшої модернізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування у контексті конституційної децентралізації та посилення місця і ролі органів місцевого самоврядування в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що здобуті автором результати можуть бути застосовані: *у науково-дослідній діяльності* – для наукового опрацювання питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією кадрової політики в органах публічної влади; *у нормопроектній, правотворчій роботі* – як теоретико-методологічна основа розробки проектів удосконалення кадрової роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування; *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації форм, методів і засобів імплементації європейських правових і управлінських стандартів у кадрову діяльність органів публічної влади України з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду у вказаній сфері; *у навчальному процесі* – при підготовці підручників та посібників, викладанні профільних навчальних дисциплін, таких, як «Конституційне право», «Державне управління та виконавча влада в Україні», «Адміністративне

право», «Теорія державного управління»; у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації – державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, правознавців, при створенні навчально-методичних матеріалів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені на IX Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріупольський державний університет, 19 травня 2020 р.).

Предмет дослідження визначає структуру кваліфікаційної роботи, яка включає вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел (загальний обсяг – 125 сторінок).

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Публічне управління як сфера формування та реалізації кадрової політики

Комплексне теоретичне дослідження формування та реалізації кадрової політики у публічному управлінні вбачається неможливим без ретельного наукового аналізу сутності та правової природи публічного управління, у межах якого функціонують і щоденно реалізуються конкретні форми і методи кадрової політики.

У цьому контексті слід зазначити, що категорію «управління» у її найширшому тлумаченні зазвичай визначають як родове поняття, яке характеризує множину елементів або складових частин природи, суспільства, самої людини, причому найчастіше у спеціальній літературі розглядається управління кібернетикою (Н. Винер), предмет та наукова специфіка якої дозволяє відзначити найбільш загальні (універсальні) якості взаємозв'язків і взаємодій у механічних, біологічних і соціальних системах. Крім того, відповідно до цього розроблені математичні та інформаційні теорії управління (К. Шеннон, У. Росс Ешбі), загальна теорія систем (Л. фон Бернталанфі), синергетика (Г. Хакен), «організмична теорія управління» (А. М. Колмогоров), інші теоретичні конструкції, що відносяться до предмету т. з. «точних» (або природних) галузей наукового пізнання [1, с. 8].

В цілому, вказані теорії дають підставу для таких загальних для них висновків щодо визначення сутності управління як певного процесу керівного характеру у системі «суб'єкт-об'єкт»: а) управління є функцією організованих систем різноманітної природи (біологічних, суспільних, соціальних), що забезпечує їх цілісність, тобто досягнення завдань, що

поставлені перед ними, збереження їх структури, підтримання режиму їх діяльності; б) управління слугує інтересам взаємодії елементів, що складають ту чи іншу систему та являють собою єдине ціле із загальними для всієї системи завданнями; в) управління є внутрішньою якістю цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (керуючий елемент) та об'єкт (елемент, яким керують), що постійно взаємодіють на основі самоорганізації (самоуправління); г) управління передбачає не тільки внутрішню взаємодію елементів, що у своїй сукупності складають систему, а натомість існує багато цілісних систем різного ієрархічного рівня, які взаємодіють між собою, тобто необхідним є виконання функцій як внутрішньо системного, так і між системного характеру (в останньому випадку система вищого рівня виступає як суб'єкт управління по відношенню до системи нижчого рівня, що в рамках даної взаємодії виступає як об'єкт управління); д) управління за своєю сутністю зводиться до управляючого впливу суб'єкта на об'єкт, змістом якого є упорядкування системи, забезпечення її функціонування у повній відповідності до закономірностей її існування і розвитку, тобто є цілеспрямованим керуючим впливом, що реалізується (здійснюється) у зв'язках між суб'єктом та об'єктом безпосередньо суб'єктом управління (його цілеспрямованими, волевими, умисними діями); є) управління виступає як реальна категорія тоді, коли існує відношення підпорядкування об'єкта управління суб'єкту управління, тобто керівний (такий, що впорядковує відносини) вплив спричиняє саме суб'єкт управління як система більш високого порядку по відношенню до об'єкта управління як системи більш низького порядку (чи такого, що взагалі не складає певної організованої системи взаємопов'язаних внутрішніх елементів).

Особливий інтерес з точки зору дослідження загальнотеоретичних основ сутності та принципів кадрової політики у публічному управлінні становить управління у суспільстві, що природно являє собою виключно суспільний інститут, адже передбачає наявність як суб'єктів, так і об'єктів

цілеспрямованого керуючого впливу (управління). В такому контексті варто відзначити, що на сучасному етапі (так само, як і на всіх попередніх конкретно-історичних етапах розвитку суспільства та суспільних інститутів) управління існує в межах взаємодії людей, тобто на основі суб'єктивного фактора, що є визначальним щодо змісту управлінської діяльності у будь-якій окремій сфері чи галузі.

Отже, виходячи з такого підходу, слід визнати людину єдиним можливим суб'єктом управління (у тому числі – управлінської кадрової політики) як соціологічної та філософської категорії суспільного характеру, в той час об'єкти можуть мати різноманітну форму: людей, ресурсів, організаційних систем, суспільних благ, всього суспільства в цілому тощо.

Варто підкреслити і той чинник, що управління у людському суспільстві актуалізується в силу того, що суспільство, за твердженням К. Поппера, є відкритою системою [2, с. 6], у якій майбутнє не детерміноване минулим, а залежить від волі, енергії та організованості дій людей, а історичний спадок є продуктом життєдіяльності попередніх поколінь і також знаходиться у відкритому стані для теперішнього часу у частині оцінки і можливостей серйозного інтелектуального аналізу, а отже, особистісні та соціальні взаємозв'язки відтворюється постійно зусиллями, реальною поведінкою та активною діяльністю людей, без чого, за визначенням Г. В. Атаманчука «наступає ентропія, хаос, анархія, свавілля, розпад» [3, с. 44].

Одним з видів такого суспільного (соціального) управління є публічне (зокрема, державне) управління, яке характеризується вказаними загальними рисами, тобто здійснюється людьми в рамках особливої, специфічної системи організації суспільства, якою є держава у значенні, досить точно розкритому Ю. С. Шемшученко, який представляє зазначену політико-правову категорію його у двох вимірах: 1) сукупність людей, території, на якій вони проживають, і суверенної у межах даної території влади; 2)

організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує за допомогою норм права спільну діяльність людей і соціальних груп, захищає права та інтереси громадян. Акумулюючи у своїх руках владні повноваження, держава політично інтегрує суспільство і представляє його як у внутрішніх, так і в зовнішніх відносинах. При цьому призначення держави реалізується через її основні функції, що у найзагальнішому значенні класифікуються на функції зовнішні і внутрішні. Більш конкретизованим є поділ функцій держави на економічну, політичну, ідеологічну, соціальну, екологічну, забезпечення правопорядку та оборони держави тощо. Стосовно здійснення політичної влади виділяють три головні функції: законодавчу, виконавчу і судову; іноді до них долучають контрольно-наглядову функцію держави. Політичні фактори державної влади визначають форму держави, під якою розуміють організацію державної влади та її устрій. По-перше, це встановлений порядок утворення та організації вищих органів державної влади. По-друге, це спосіб територіального устрою держави, відповідний порядок взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади. По-третє, це засоби і методи здійснення державної (політичної) влади. Отже, форма держави визначається трьома складовими: формою державного правління, формою державного устрою і типом державного (політичного) режиму [4, с. 55].

Крім того, слід відзначити той факт, що для усіх типів держав характерні ознаки, що відрізняють державу від суспільства та його політичних організацій: наявність особливого апарату управління (публічної влади); суверенітет держави, тобто її незалежність і самостійність у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики; виключне право на прийняття законів та інших нормативних актів, обов'язкових для усього суспільства або його частини; наявність апарату примусу; виключне право держави визначати грошову систему, встановлювати і стягувати податки та інші

примусові збори з населення для суспільних потреб і утримання апарату управління тощо [5].

У цьому зв'язку варто звернути увагу також і на те, що держава є не єдиною в історичному розрізі формою організації суспільства, більше того, вона є продуктом історичного розвитку суспільних відносин у політичній, соціально-економічній, правовій, культурній сферах життєдіяльності людей.

Історично першою суспільно-організаційною формою було додержавне суспільство, яке являло собою певну громаду як універсальну форму організації аграрних та інших раних суспільств, через яку пройшли (або проходять) всі народи світу [6]. У свою чергу, історично першою формою самоорганізації громади О. Ф. Скакун вважає прагромаду [7], у період функціонування якої завершився біологічний розвиток людини, виникли штучно створені помешкання і знаряддя праці у цілях самозбереження і життєзабезпечення, що стало початком переходу до родової громади завдяки формуванню колективізму у виробництві та споживанні, а дещо пізніше – до появи селянської громади.

Особливістю вказаного періоду додержавної організації суспільного життя є відсутність майнової нерівності, розподілу праці, приватної власності. У результаті ретельного історико-правового розгляду означених періодів можна такі основні ознаки первобутнього громадського самоуправління: а) первобутнє громадське самоуправління існувало виключно у межах роду, виражало його волю і ґрунтувалося на кровних зв'язках; б) суб'єкт і об'єкт управління співпадали; в) у якості органів самоврядування виступали родові зібрання, під якими розуміються зібрання всіх членів роду (чоловіків і жінок) та обрані ними старійшини; г) суспільні справи вирішувалися волевиявленням дорослих членів роду та обраних ними старійшин; д) влада старійшин, що очолювали рід, а також військових начальників (тільки на період війни), базувалася виключно на авторитеті, досвіді, пошані; є) посада старійшини не давала жодних привілеїв її носію;

ж) відсутність різниці між правами та обов'язками у членів роду [8]. Таким чином, проведений історико-правовий аналіз дозволяє зробити загальний висновок профільного характеру про відсутність правової категорії державного управління у додержавному суспільстві, тобто необхідність у регулюванні та впорядкуванні певної системи, якою виступає держава, виникає виключно після виникнення самої системи, а отже, виникнення державного управління є об'єктивним процесом, що викликаний необхідністю впорядкування принципово нових суспільних відносин та є продуктом історичного процесу та суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку суспільства як сукупності індивідів (які саме під впливом суспільних відносин та взаємозв'язків стають особистостями, набуваючи індивідуально визначеної сукупності соціально значущих якостей людини, що знаходять свій прояв у відносинах між людьми [9], а вже з появою держави і державного управління отримують правовий статус громадянина (підданого), політико-правова сутність та значення якого полягає у належності до певної, формально визначеної держави, об'єктивуючи ту обставину, що громадянські та політичні, економічні, соціальні та культурні права та свободи у повному обсязі надаються саме громадянам суверенної держави [10]).

Отже, в цілому, слід констатувати, що основною формою суспільного управління як необхідної умови впорядкування та керованості суспільства на сучасному конкретно-історичному етапі є публічне управління, що детермінується фактичною організацією всіх сучасних суспільних систем саме у формі держави, які відрізняються тільки за своїми внутрішніми системними якостями (формою держави, що складається з форми державного устрою, форми державного правління та форми державного (політичного) режиму).

Таким чином, необхідність керування (управління) будь-якою системою породжується фактом існування самої такої системи та пов'язаною

з цим необхідністю найоптимальнішого регулювання за допомогою різних методів і форм як внутрішньо системних взаємозв'язків та відносин, так і між системних зв'язків з іншими подібними системами аналогічного рівня (міждержавне спілкування, що у сучасному світі відбувається шляхом міжнародних відносин на основі міжнародно-правових принципів та норм), а тому у контексті правового аналізу сутності публічної кадрової політики важливим науково-практичним завданням є правильне визначення поняття та сутності державного управління як адміністративно-правової категорії, тобто такої категорії, теоретичні та практичні основи якої регламентуються галузевими адміністративно-правовими нормами, що регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування і адміністративної юстиції [11, с. 82].

За вдалим визначенням В. Б. Авер'янова, під державним управлінням слід розуміти «вид діяльності органів держави виконавчого і розпорядчого характеру, який полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень» [12, с. 14]. На думку Г. В. Атаманчука, державне управління можна визначити як «практичний, такий, що організує та регулює, вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу» [13, с. 88]. В. А. Ліпкан і О. С. Ліпкан розглядають державне управління (у даному випадку – національною безпекою), як «особливий вид соціального управління... який має юридично владний характер, забезпечується примусом держави і має ґрунтуватися виключно на основі чинного законодавства» [14, с. 92]. Щодо питання про юридичне визначення поняття державного управління, необхідно відзначити, що значна частина наукових дебатів, що точилися і точаться навколо загальнотеоретичних проблем державного управління, здебільшого пов'язана з визначенням самого цього поняття, та питанням, чи підлягає воно

розширеному тлумаченню, чи ні. У цьому плані можна стверджувати, що поряд з широким розумінням державного управління як впливу всієї державної влади через систему її органів на суспільні відносини [15] існує обмежене тлумачення державного управління, яке асоціює цей вид діяльності з функціонуванням органів виконавчої гілки влади. Йдеться про поняття «вузького розуміння державного управління» [16], оскільки з цієї точки зору терміни «державне управління» і «виконавча влада» виступають «парними». Зокрема, подібний методологічний підхід обґрунтував Ю. Битяк, який характеризував державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі щоденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [17, с. 52]. Подібних поглядів у своїх працях дотримується Д. Овсянко [18, с. 64].

Проте незалежно від того, яку з цих позицій можна зрештою сприйняти, насамперед політичним в цьому є те, що і у першому і у другому випадку процес державного управління тлумачиться виключно з точки зору його суб'єктів, механізмів їх взаємозв'язку, методів впливу на ту чи іншу галузь суспільних відносин, способів їхньої діяльності тощо. Тобто державне управління постає як специфічна техніка управління суспільними справами (державна менеджеріальна діяльність), яка може оцінюватися за певною шкалою ефективності. Безумовно, такий методологічний підхід до дослідження державного управління дає вагомі практичні результати і дозволяє здійснити перехід від науково-теоретичних узагальнень до безпосередніх практичних дій. Але все ж таки наведене тлумачення державного управління залишає осторонь принаймні одну надзвичайно важливу проблему, якою постає питання цілей і цінностей. Дійсно, якщо державне управління — це спеціальна організована і регламентована на

нормативно-правовому рівні діяльність органів державної влади, то, як і будь-яка діяльність, державне управління повинно мати мету, яка б корелювала з певними цінностями. Ці цінності виконують дві функції. По-перше, легітимують цілі державного управління, а, по-друге, — дозволяють встановити межі державного управління і визначити коло допустимих і недопустимих методів, якими воно може здійснюватися.

Подібний підхід до державного управління передбачає розширення його суто технологічної (менеджеріальної) інтерпретації і додання до неї телеологічно-аксіологічного аспекту [19, с. 79]. Фактично одним з перших у вітчизняній науці державного управління цю проблему чітко сформулював В. Цветков [20, с. 52]. Він зазначає, що мета є найважливішою характеристикою державного управління, оскільки воно завжди реалізується з метою певних досягнень [21, с. 12]. Тобто, за слушним твердженням О. В. Скрипнюка, будь-який науковий дискурс про державне управління має спочатку дати відповідь на два базові запитання: а) для чого реалізується державне управління, чи є у нього якась мета, ціль? б) чи існують певні ціннісні цілі, які зумовлюють вибір загальної мети державного управління, і якщо «так», то які саме? [22, с. 54]. На думку автора, відповідь на зазначені питання відповідь на зазначені запитання тісно переплетена з проблемою цілей державної діяльності взагалі [23, с. 96].

Аналізуючи наведені визначення, можна дійти до висновку про те, що державному управлінню у вузькому (адміністративно-правовому) значенні притаманні всі ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки та яку В. М. Шаповал характеризує як «одну з гілок влади в державі за теорією поділу влади; сукупність повноважень і функцій з управління державою; систему державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції» [24], причому кількісно в цій системі домінують різні органи й посадові особи, що функціонують у сфері вузько визначеного державного управління, яких зазвичай позначають

узагальнюючими термінами «адміністративний апарат» або «апарат державного управління» (який потрібно визначати як «відносно самостійну систему органів виконавчої влади (державного управління), які беруть участь у реалізації основних завдань і функцій держави» [25]), оскільки вказані органи та посадові особи займаються адміністративною (управлінською) діяльністю та за своєю природою не є органами і посадовими особами, які здійснюють політичні (урядові) функції, проте, за вдалим зауваженням того ж В. М. Шаповала, «між ними існує тісний взаємозв'язок, вони становлять органічну єдність» [26]. У подібному сенсі державному управлінню притаманні такі ознаки: спрямованість на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язаність з використанням методів нормотворчості та розпорядливості; підзаконний характер управлінської (адміністративної) діяльності державних органів та посадових осіб; можливість судового захисту громадянами своїх прав та свобод у разі їх порушення суб'єктами державного управління (у сенсі, що аналізується – виконавчої гілки влади). Водночас, державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади — у внутрішньо-організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій, а тому термін «державне управління» змістом дещо ширший за поняття «виконавча влада», адже зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління: суб'єкти управління, головним чином органи виконавчої влади; об'єкти управління — сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управлінського впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління. Поширений термін «адміністративна система» найчастіше тлумачать як поєднання двох зазначених елементів — суб'єктів управління та управлінської діяльності. Домінуючим у правовому регулюванні державного

управління є адміністративне право, яке закріплює організацію, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади, механізм функціонування державної служби, форми взаємовідносин цих органів з громадянами та іншими суб'єктами адміністративного права, засоби забезпечення законності у державному управлінні тощо.

Отже, на підставі аналізу теоретичних якостей та особливостей публічного (державного) управління як управлінської та адміністративно-правової категорії, можна комплексно і системно визначити юридичну сутність досліджуваної категорії та складного правового та суспільно-політичного явища, причому при проведенні такого визначення необхідно виходити з декількох найбільш важливих загальнотеоретичних наукових позицій:

1. Державне управління розглядають як у широкому, так й у вузькому значенні, причому суто адміністративно-правовим є вузьке тлумачення, що зводиться до дещо розширеного ототожнювання державного управління та здійснення виконавчої влади у конкретній державі.

2. Державне управління є різновидом суспільного (соціального) управління, тобто не може існувати поза суспільством та є оптимальної формою його організації в рамках держави, а тому, з іншого боку, так само не може здійснюватися поза існуванням держави, чим, у свою чергу, об'єктивується обумовленість форм, методів та принципів державного управління якостями самої системи, елементом якої воно виступає, тобто, перш за все, формою держави у вимірах форми державного устрою, форми державного правління та форми державного (політичного режиму).

3. Державне управління відбувається шляхом здійснення цілеспрямованої, вольової діяльності конкретних людей – державних управлінців, що є посадовими особами органів державної влади, а сенс такої діяльності, на думку більшості дослідників, полягає у виконанні дій

адміністративного характеру, спрямованих на виконання законів, створення нормативних актів, їх реалізації та проведенні організаційних заходів.

Слід зазначити, що така позиція гостро критикується Г. В. Атаманчуком, на думку якого таке розуміння управління цілком влаштовує та навіть «імponує» [27, с. 8] авторитарній бюрократії, оскільки воно «з одного боку, не ставить питання про цілі управління (що та в ім'я чого виконувати?) та про об'єктивні результати їх досягнення, а з іншого – завжди дозволяє створювати видимість управління шляхом видання більшої кількості правових актів та проведенні чималої кількості організаційних заходів» [28, с. 2]. В цілому, з такими поглядами варто погодитися в частині недостатньої уваги у більшості адміністративно-правових досліджень саме до проблематики аксіологічного та телеологічного характеру, що характеризується невизначеністю цілей та ціннісних установок державного управління, які, власне, і втілюються у конкретних його принципах.

4. Державне управління здійснюється у суспільстві виключно державною владою, що впливає з особливої, унікальної ролі та місця держави у суспільстві. П. М. Рабинович розуміє під державною владою «вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території» [29, с. 38]. Іншими словами, державна влада – це влада такої організації домінуючої частини населення, яка, забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загально соціальних потреб, причому державна влада є різновидом соціальної влади. Від інших (громадської, сімейної, корпоративної влади тощо) державна влада відрізняється низкою ознак, зокрема: а) у кожній країні існує тільки одна державна влада, а інших різновидів соціальної (у тому числі – політичної) влади може бути чимало; б) тільки державна влада може розв'язати загальносуспільні проблеми, в той час як інші – вирішують справи, що

стосуються, як правило, тільки частини суспільства, з чого випливає публічно-правова сутність державного управління, тобто його спрямованість на вирішення загальних (публічних) проблем та захист інтересів всього суспільства як організованої єдності громадян; в) державна влада має у своєму розпорядженні державний апарат (механізм) для здійснення своїх завдань і функцій, якого не мають інші різновиди соціальної влади; г) тільки державна влада встановлює формально обов'язкові для усього населення загальні правила поведінки – юридичні (правові) норми; д) лише державна влада характеризується суверенітетом (суверенністю), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації (або особи) як уданій країні, так і за її межами [30, с. 44]. Таким чином, державна влада, що реалізується через державне управління, є єдиною організацією суспільства, що спроможна на сучасному етапі об'єктивно виражати загальні для всіх, інтегровані потреби, інтереси та цілі життєдіяльності всього суспільства.

5. Державне управління має системний характер, оскільки: а) здійснюється виключно в межах складної соціальної системи, якою є будь-яке суспільство та являє собою зв'язуючий елемент цієї системи; б) системність знаходить свій прояв і в якості внутрішньої характеристики державного управління, що забезпечує погодженість, координацію, субординацію, необхідну цілеспрямованість, раціональність та ефективність вказаного процесу; в) державне управління є постійним щоденним процесом, що характеризує його систематичність як один з найважливіших показників системності.

6. Державне управління здійснюється виключно на основі чинного законодавства певної держави на даному конкретно-історичному відрізку, тобто має формально визначений, унормований характер, причому для державного управління у вузькому його значенні пріоритетними є профільні

норми конституційного (на загальному рівні) та адміністративного (на спеціальному рівні) права.

7. Шляхом здійснення державного управління органи державної влади реалізують надані їм законами та підзаконними актами державно-владні повноваження, маючи при цьому нормативне зобов'язання діяти виключно в межах своєї компетенції. За загальним визначенням, що міститься у Короткій Російській енциклопедії, компетенція (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як «повноваження якого-небудь органу, закріплені законом, статутом або яким-небудь іншим документом» [31]. Новітній словник іноземних слів і виразів надає декілька визначень поняття «компетенція»: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, у яких дана особа має знання, досвід [32]. Великий юридичний словник формулює компетенцію як «сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)» [33]. Юридичний енциклопедичний словник визначає компетенцію як «сукупність повноважень, прав і обов'язків органу міжнародної організації, державного органу, посадової особи, органів місцевого самоврядування, органу управління, а також осіб, що виконують управлінські функції» [34]. Популярний юридичний енциклопедичний словник розуміє під компетенцією «сукупність предметів ведення, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації» [35], яка визначається Конституцією, законами або іншими нормативними актами [36]. На думку В.Б. Авер'янова, компетенція – це «сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до

виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [37], а «основною формою реалізації...компетенції є видання...правових...актів» [38, с. 68]. Слід зазначити, що навіть попередній аналіз наведених доктринальних дефініцій свідчить про різний підхід фахівців до розуміння цього складного правового феномену. По-перше, привертає увагу розходження позицій щодо суб'єктного складу (органи міжнародної організації, державні органи, органи управління, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадські організації). По-друге, заслуговує на увагу різне наповнення об'єктного складу компетенції (сукупність юридично встановлених повноважень; сукупність повноважень, прав і обов'язків; сукупність предметів ведення, прав і обов'язків). Подібна ситуація актуалізує необхідність систематичного аналізу поняття компетенції з метою правильного розуміння обсягу, характеру та допустимих меж державного управління, що здійснюється виключно в межах законодавчо встановленої компетенції окремих державних органів та посадових осіб як сукупності функцій та повноважень вказаних суб'єктів державного управління (тобто, йдеться про підзаконність державного управління).

8. Державне управління полягає у здійсненні регулюючого та організаційного практичного впливу на об'єкти державного управління, якими є суспільні відносини у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства, при цьому відбувається взаємодія суб'єктів та об'єктів в межах єдиної складної системи, а тому суб'єктивний управлінський вплив не можна вважати однобічним.

9. Загальним завданням державного управління є реалізація функцій держави в цілому, які поділяються на внутрішні (політична, економічна, фіскальна, оподаткування та фінансового контролю, соціальна, екологічна, культурна (духовна), інформаційна, правоохоронна) та зовнішні (політична

(дипломатична), економічна, екологічна, культурна (гуманітарна), інформаційна, оборони держави, підтримання світового правопорядку) [39].

10. Крім суб'єктів та управляючого впливу, обов'язковим елементом державного управління виступають його об'єкти, які у відповідності до основних сфер життєдіяльності суспільства доцільно поділяти на економічні, соціальні та духовні, а також, до певної міри, політичні. Усі названі об'єкти мають декілька основних властивостей, серед яких особливу увагу слід звернути на наступні: а) здатність до самоорганізації, що реалізується у різноманітних формах, таких, як перетворення оточуючих умов і взаємозв'язків у відповідності до уявлень їх компонентів, встановлення з ними активної взаємодії, що призводить до рівноваги відносин, пристосування до ситуації, що склалася; б) адаптивність, тобто здатність людини (колективу) у різноманітних життєвих проявах відображати природне та суспільне середовище існування та за принципом зворотного зв'язку сприймати її вплив таким чином, щоб зберігати та розвивати себе, яка виражається у звичній (типовій) реакції, стереотипі вчинків та дій, у конформізмі та залежить від сил людини та співвідношення з нею активного та пасивного начал; в) здатність до самоуправління своєю життєдіяльністю та своїм розвитком; г) цілеспрямований характер діяльності людей на об'єктах управління, тобто орієнтація на конкретні предмети, явища, відносини, результати. Більше того, рушійною силою управління виступають інтелект і воля людини, а тому цей вплив закономірно й логічно містить елемент цілевстановлення, тобто визначення напрямів спільної діяльності, тобто визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. Власне кажучи, і особисте, і колективне життя людини розумної складається з постійного визначення цілей і розв'язання завдань задля їх досягнення. Ці цілі зумовлені надзвичайно широким спектром людських потреб — від найпростіших, пов'язаних із забезпеченням існування людини як біологічного виду, до

найвищих, інтелектуальних, пов'язаних з пізнанням і перетворенням природи і суспільства. У соціальному управлінні цілевстановлення супроводжується практичною цілеспрямованістю. На відміну від інших інтелектуальних сфер цілі в управлінні тісно пов'язані з потребами практики. Вони за своєю суттю є завданнями, а останні формулюються з урахуванням реальних можливостей — наявних матеріальних, організаційних, фінансових та інших ресурсів. Складність управлінського цілевстановлення полягає в тому, що серед величезної кількості можливих цілей необхідно відібрати такі, які можуть бути практично реалізовані, а інакше управління просто втрачає свій сенс [40]; д) залежність від об'єктивних умов та чинників суспільної життєдіяльності та відтворювання їх у своїй організації та функціонуванні, з чого випливає загальнотеоретичне положення про те, що організувати — означає розподіляти людей у просторі та за функціями, забезпечувати їх місцями роботи і засобами праці, налагоджувати їх взаємодію та взаємообмін у праці й суспільному житті, розширювати їхні творчі можливості шляхом узгодження і концентрації їх зусиль, завдяки чому організація (а точніше, організування) розширяє можливості людей, надає сукупності людей якостей системи, де ця сукупність досягає результатів, котрі не під силу кожній окремій людині [41, с. 54].

Таким чином, означені властивості публічного (державного) управління дають змогу сформулювати його узагальнену управлінську та адміністративно-правову дефініцію, що відображає його внутрішню сутність, без чого є неможливий подальший науково-практичний аналіз публічної кадрової політики, адже кадрова політика відображає сутність та зміст публічного управління, та не може існувати поза або окремо від загальнотеоретичних положень про публічне управління, його форми та методи.

Відповідно до запропонованих підходів, публічне управління можна визначити як основний на сучасному конкретно-історичному етапі різновид

соціального управління, що здійснюється виключно публічною владою шляхом цілеспрямованої, вольової, системної діяльності конкретних людей (державних управлінців та управлінців місцевого самоврядування), що має нормативний підзаконний характер та мету вчинення регулюючого і організаційного практичного впливу на об'єкти управління для досягнення цілей публічного управління, основною з яких є реалізація функцій держави в цілому.

1.2. Принципи кадрової політики у сучасному публічному управлінні

Характеризуючи принципи кадрової політики у сучасному публічному управлінні, перш за все необхідно з'ясувати лексичну та правову природу загальної категорії «принципи» та родового поняття «принципи права», адже у рамках даного дослідження комплексно йдеться про публічне управління та кадрову політику саме з позицій адміністративно-правового бачення, нормативного і науково-теоретичного управлінського аналізу вказаного предмету.

Словник іншомовних слів розглядає поняття «принцип» (від лат. *principium* – основа, начало) у трьох вимірах: 1) основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення і т. д.; керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішня переконаність, погляд на речі, що визначає норму поведінки; 3) основа устрою, дії якого-небудь механізму, пристрою, установки [42, с. 68]. Аналогічні тлумачення пропонують інші енциклопедичні словники [43]. Аналізуючи термін «принципи права» у контексті подібних загальних позицій, О. Ф. Скакун визначає їх як «об'єктивно притаманні праву відправні начала, безумовні вимоги (позитивні зобов'язання), що висуваються до учасників суспільних відносин в цілях гармонійного поєднання

індивідуальних, групових та суспільних інтересів» [44] або як «своєрідну систему координат, в рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, що визначає напрям його розвитку» [45] та відносить до основних загальних принципів права наступні: принцип свободи (означає, що право виступає як міра свободи – політичної, ідеологічної, економічної та реалізується через надання свободи вибору суспільного ладу та форми правління, забезпечення захисту прав людини і задоволення основних потреб його життя, формування органів державної влади шляхом народного волевиявлення, створення умов для затвердження у суспільстві норм гуманістичної моралі, користування різними соціальними благами держави та приватних осіб і т. д.); принцип справедливості (означає, що право виступає як міра справедливості та містить у собі вимогу відповідності між практичною роллю окремих індивідів (соціальних груп) у житті суспільства та їх соціальним становищем, між їх правами та обов'язками, злочином та покаранням, заслугами людей та їх суспільним визнанням, конкретизуючись у принципі формально-юридичної рівності); принцип рівності (означає рівність всіх перед законом, рівність прав та обов'язків, незалежно від національної, релігійної та іншої приналежності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист перед судом та з боку суду); принцип гуманізму (розкриває одну з найважливіших характеристик права, що полягає у домінуванні у формуванні та функціонуванні правової системи природних невідчужуваних прав людини); принцип демократизму (знаходить свій прояв у тому, що право і законодавство виражають волю народу, волю всіх і кожного та формуються через безпосередні та представницькі форми народовладдя); принцип законності (виражається у вимогах: якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному, що означає юридичну субординацію між ними залежно від юридичної сили); суворого дотримання та виконання юридичних норм усіма суб'єктами – громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами державними органами тощо, з чого

впливає недопустимість зловживання суб'єктивним правом); невідвратною відповідальності за вину громадян та посадових осіб [46]. В цілому, слід погодитися з О. Ф. Скакун у тому, що «принципи права слугують загальними орієнтирами у правотворчості та правозастосуванні» [47, с. 92], з чого випливає безпосередній зв'язок та вплив загальних принципів права на принципи державного управління, оскільки: а) державне управління здійснюється виключно у державі як формі організації суспільства; б) державне управління здійснюється виключно на підставі юридичних норм, що містяться у чинних нормативно-правових актах конкретної держави; в) державне управління є невід'ємним елементом конкретної правової системи, що побудована на принципах права, які цементують дану правову систему та знаходять свій прояв у її джерелах, насамперед – Конституції як Основному законі, а втілюються у будь-якому чинному нормативно-правовому акту. Виходячи з того, що державне управління варто розглядати як адміністративно-правову категорію, визначити правову природу принципів державного управління можна лише за умови першочергового аналізу галузевих норм адміністративного права, які виступають видовим поняттям по відношенню до принципів права та встановлення співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління, що є частиною предмету правового регулювання вказаної провідної галузі права.

Принципи адміністративного права слід розуміти як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [48]. Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує

сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права. Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі. Цілком слушна думка деяких дослідників про те, що вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на питання: що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади й управління [49, с. 12]. В європейських державах багатовікова політична і правова культура, мораль, управлінські й соціальні потреби вплинули на формування загальних, фундаментальних принципів адміністративного права. В багатьох правових системах провідну роль у цьому процесі відіграли суди. Ці фундаментальні принципи визначають нормативні межі, в яких розвиваються і застосовуються доктрини адміністративного права; вони беруться до уваги в процесі законотворчої та нормотворчої діяльності, створюють фундамент судового контролю за адміністративними діями. Водночас, процес виділення таких загальних принципів дуже динамічний, оскільки принципи можуть змінюватися залежно від суспільно-економічних та політичних умов, і це особливо характерно для адміністративного права. Іншими словами, те, що вчора мало засадниче значення, сьогодні внаслідок суспільних змін може втратити таке значення. Звідси випливає висновок, що в різних правових системах загальні принципи адміністративного права можуть тлумачитися по-різному і мати різний правовий зміст (власне, як і загальні принципи

права, деякі з яких можна вважати загальними лише в рамках правових систем або, щонайбільше, правових сімей).

У цьому контексті слід зазначити, що у вітчизняній правовій літературі принципи адміністративного права залишаються малодослідженими і майже не бувають окремим предметом обговорення в наукових колах. Так, у радянській юридичній літературі проблему принципів адміністративного права одним з перших дослідив О. П. Коренев, який виділяв такі загальні принципи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: науковість (об'єктивність); демократичний централізм; єдність рівних прав і рівних обов'язків; соціалістичний інтернаціоналізм; соціалістичну законність [50, с. 47]. В. А. Юсупов вважав загальними принципами адміністративного права організацію, розвиток, охорону економічних і політичних відносин розвиненого соціалізму; принцип врахування пріоритету партійних актів; принцип врахування актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; принцип врахування системності права; принцип врахування компетенції органу, що приймає адміністративний акт; принцип врахування конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та іноземців; принцип ефективності адміністративного права [51, с. 54]. Пізніше Ю. О. Тихомиров відніс до принципів адміністративного права ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та їх відносин; підзаконність діяльності; функціонально-спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним, спеціально створеним апаратом і його службовцями [52]. Також варто зазначити про те, що серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні і спеціальні. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах

адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо.

Отже, наведені вище галузеві принципи адміністративного права свідчать про відсутність єдиного підходу до їх класифікації, а деякі з них можна взагалі віднести до принципів державного управління (наприклад, функціонально-спеціалізований характер діяльності), однак ототожнювати принципи адміністративного права і принципи державного управління було б неправильно, хоча вони дуже тісно взаємозв'язані, адже принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання. У свою чергу, принципи державного управління – це основоположні ідеї, які визначають порядок організації та здійснення управління. Можна сказати, що вони є правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання в процесі виконавчої діяльності (тобто у вузькому, адміністративно-правовому сенсі поняття «державне управління»).

З іншого боку, принципи державного управління необхідно у правовій площині необхідно відрізнити від форм та методів державного управління, адже неправомірне ототожнення вказаних теоретичних конструкцій призводить, як здається, до неправильного практичного розуміння сутності управлінської діяльності з точки зору співвідношення її цілей та засобів реалізації. Під формами державного управління слід розуміти «відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади» [53].

Форми управлінської діяльності відзначаються помітною універсальністю щодо конкретних сфер і галузей державного управління. Іншими словами, через вказаний чинник одні й ті самі форми успішно застосовуються і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також при вирішенні внутрішньо-організаційних питань, а тому такого

великого значення набуває вміння вільно орієнтуватися у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми. У свою чергу, методи державного управління – це певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостями керованих об'єктів [54].

З такого визначення логічно випливає, що методи управління можуть бути виявлені тільки у сфері взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Це важливо відзначити, оскільки в науковій літературі методами управління називають графічні, технічні, математичні, соціологічні та інші методи. Зрозуміло, вони так або інакше пов'язані з процесом управлінського впливу (наприклад, з підготовкою управлінського рішення), однак безпосередньо цей вплив не виражають, а тому за своєю суттю не можуть розглядатися власне як методи управління. Перелічені прийоми та засоби вирішення певних завдань посідають щодо методів управління допоміжне місце, використовуються в інтересах внутрішньо-організаційного обслуговування власне управлінських процесів.

У адміністративно-правовій літературі метод управління визначається приблизно однаково — як спосіб чи засіб впливу. Так, Д. М. Бахрах розглядає метод управління як спосіб цілеспрямованого впливу суб'єкта влади на колектив, групу чи одну людин [55, с. 14]. Д. М. Овсянко вважає, що метод управління — це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на керовані об'єкти [56]. На думку Ю. М. Козлова, метод управління — це засоби і прийоми безпосереднього управлінського впливу виконавчих органів (посадових осіб) на керовані об'єкти (на керуючих) [57, с. 112]. В цілому, аналіз різних визначень дає підстави вважати, що категорія методу управління в концентрованій формі відображає

взаємозв'язок керуючих і керованих підсистем, за яким перша, що є суб'єктом управління, здійснює управлінський вплив на другу — керований об'єкт. У такому розумінні для методів управління характерні такі риси: а) вони органічно пов'язані з цільовим призначенням управлінської діяльності як особливого виду практичної реалізації завдань і функцій держави; б) виражають владно-організуючий (тобто управлінський) вплив органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління на відповідні керовані об'єкти; в) здійснюються у взаємозв'язках між суб'єктами й об'єктами державного управління; г) використовуються суб'єктами державного управління як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції і безпосередньо виражають повноваження державно-владного характеру; д) завжди мають своїм адресатом відповідні керовані об'єкти (індивідуальні або колективні); є) у методах управління у відповідному обсязі виявляється державний (публічний) інтерес; ж) адміністративно-правова форма опосередкування методів і вияв їх у правових актах управління; з) вибір конкретних методів управління прямо залежить не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів виконавчої влади, а й насамперед від особливостей керованого об'єкта (наприклад, від форми власності, індивідуального або колективного характеру тощо) [58].

В той же час, принцип державного управління як теоретичне поняття адміністративного права відображає у системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами, тобто це специфічне поняття, у якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки їх пізнання (гносеологічні аспекти державного управління), оскільки принцип за своєю сутністю є фіксацією результатів наукового пізнання. Загалом, у літературі відзначають три основні загальнотеоретичні аспекти проблематики сутності та правової природи принципів державного управління: по-перше, онтологічний, що розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язки з природою, сутністю, місцем

та роллю тих закономірностей, відносин та взаємозв'язків, які вони відображають; цей аспект сприяє виявленню підстав, об'єктивних передумов, необхідних для систематизації принципів державного управління; по-друге, гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, мовою, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації, тобто це викладене у зрозумілій формі і достовірне наукове знання про онтологію (фундаментальну сутність) принципів державного управління; по-третє, методологічний, що показує роль принципів у теоретичній та практичній діяльності людей у сфері державного управління, їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови та способи їх дієвого застосування в управлінській практиці.

Кожний з названих аспектів потребує серйозного дослідження, адже принципи неможливо обумовити заздалегідь, а крім того – вони не можуть функціонувати автоматично. Більше того, крім знання принципів, необхідним елементом управлінської діяльності є бажання та спроможність їх використовувати в управлінських процесах.

Загалом, у проблематиці принципів державного управління найбільшим чином проявляється діалектика об'єктивного та суб'єктивного пізнання, знання та практичної дії. Вбачається, що принципи об'єктивні за своєю природою та змістом, але суб'єктивні у зовнішній формі вираження, оскільки знаходять свій прояв у суспільній свідомості і, як наслідок, закріплюються у правовій формі.

Отже, найважливішим загальнотеоретичним питанням щодо правової природи принципів державного управління слід визнати питання про співвідношення об'єктивного та суб'єктивного у вказаній суспільно-політичній та адміністративно-правовій категорії.

Іншим важливим питанням при визначенні принципів державного управління є проблематика набуття ними правової форми через формально-юридичну регламентацію у нормах різних галузей права, перш за все –

конституційного та адміністративного. Безумовним у цьому контексті вбачається факт більшої визначеності та впорядкованості суспільних відносин у сфері здійснення державного управління за умови нормативної регламентації його принципів у вигляді окремих положень, бажано – на рівні законів, тобто державних нормативно-правових актів найвищої юридичної сили у ієрархії національної системи джерел права.

Отже, коли йдеться про принципи кадрової політики та їх правову природу, доцільно відзначити, що їх поняття повинно мати у якості своїх джерел об'єктивні управлінські явища і процеси та розкривати їх природу та управлінську роль, а також правильно, на основі точного відображення дійсності, описувати закономірності, відносини та взаємозв'язки державно-управлінської діяльності; відображатися у такій формі, що відповідає вимогам діалектичної логіки, показувати у діалектичному розвитку сутність певного державно-управлінського явища, сприяти ефективному використанню наукових знань у практиці державного управління.

Виходячи з такого підходу, можна констатувати наступні вимоги до наукового процесу виявлення та обґрунтування принципів кадрової політики: а) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки публічної кадрової політики; б) характеризувати виключно сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки у кадровій політиці; в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини та взаємозв'язки, які притаманні кадровій політиці як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер та обумовлює їх публічно-правову (загальнодержавну) природу; г) відображати специфіку кадрової політики, її відмінність від інших видів державної політики.

Таким чином, поняття «принцип кадрової політики» покликане спочатку в науковій, а потім і у правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, що існують об'єктивно у державному управлінні

та мають особливе значення для його організації та функціонування, тобто, іншими словами, воно повинно містити у собі генетичні основи принципів державного управління взагалі, їх логічні та правові форми, а також їх методологічне значення і роль [59].

Виходячи з наведених міркувань, Г. В. Атаманчук визначає принцип державного управління як «закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно правом та такого, що застосовується у теоретичній та практичній діяльності людей з управління» [60]. Як можна побачити з такого визначення, до характерних рис принципів державного управління відносяться їх діалектичність та базована на її фундаменті системність, адже кожна закономірність, відношення та взаємозв'язок складні за своєю структурою, містять у собі іноді суперечливі, різноспрямовані аспекти. Певні суперечності можна знайти між різними окремими принципами державного управління, але водночас вони є такими, що взаємно доповнюють один одного. Складні взаємозв'язки та взаємодії між принципами існують в рамках їх цілісної системи, у якій вони врівноважують або посилюють один одного, розкривають у повній мірі свою природу та свою регулюючу здатність по відношенню до суспільних відносин як об'єкту державного управління, а тому повне виявлення й розкриття змісту та потенціалу будь-якого принципу державного управління можливо виключно у межах і з урахуванням його системних залежностей та комплексної адміністративно-правової об'єктивації.

Визначення конкретних принципів державного управління та їх системна комплексна класифікація вимагає ретельного науково-практичного пошуку підстав такої систематизації та класифікації. Вже згаданий Г. В. Атаманчук зазначає три такі підстави. Першим з них, на його думку, є відокремлення тих загальних закономірностей, відносин та процесів, що є

притаманні всій системі державного управління і створюють щось вихідне, типове для закономірностей, відносин і взаємозв'язків різних груп її елементів (підсистем). Така підстава породжує групу загальносистемних принципів державного управління [61]. Погоджуючись в цілому з подібним трактуванням, слід зазначити, що більш вдалим було б визначити найбільш загальні принципи державного управління як суспільно-політичні, враховуючи ту обставину, що на таких принципах побудоване не тільки державне управління у вузькому сенсі виконавчої влади, але і функціонування всієї державної влади взагалі та навіть всієї політичної влади у певному суспільстві. Як другу підставу автор пропонує розглянути природу державного управління, що вже було зроблено у даному дослідженні в рамках його окресленого предмету. Сутність такої природи полягає у тому, що у кожній групі елементів системи державного управління повинні діяти свої, специфічні закономірності, відносини та взаємозв'язки, що надають конкретним групам елементів впорядковану структуру, чим породжуються та актуалізуються структурні принципи державного управління, які можна поділити на структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи, сутність та зміст яких розкриваються у відповідному розділі цієї роботи.

Нарешті, як третю підставу Г. В. Атаманчук висуває закономірності, відносини та взаємозв'язки особливого роду, що формуються та існують у різних підсистемах (територіальних, галузевих, функціональних і т. д.) державного управління і, особливо, у різних аспектах спеціалізованої державно-управлінської діяльності. Так, відзначаються, зокрема, принципи державної служби, принципи роботи з персоналом управління, принципи інформаційного забезпечення державного управління, принципи технологізації державного управління, принципи адміністративного процесу і т. д. У цьому зв'язку варто зазначити, що дослідження, розкриття та систематизація таких спеціальних принципів державного управління є

предметом спеціального (диференційованого) наукового управлінського знання, як і пізнання принципів у інших видах управління. В той же час, досить важливо відслідкувати, щоб спеціалізовані принципи у різних проявах державного управління не суперечили загальносистемним і структурним принципам та сприяли зміцненню цілісності державного управління [62].

Виходячи з подібних критеріїв систематизації та класифікації принципів кадрової політики, необхідно відзначити, що у науковій літературі існує багато різноманітних принципів.

Зокрема, відзначалися такі підсистеми принципів у державному управлінні: політичні (соціально-політичні) та організаційні, організаційно-політичні, організаційно-технічні побудови апарату управління, організаційно-технічні діяльності апарату управління; політичні, економічні, організаційно-правові, технічні, загальні сутнісні, організаційно-політичні, видові, приватні функціональні та інші. В цілому, у вітчизняній правовій та управлінській доктрині радянського періоду заслуговують на увагу дві класифікації принципів державного управління.

Згідно першої з них, відзначаються такі групи принципів: а) загальні, до яких відносять принципи системності, об'єктивності, саморегуляції, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, вірогідності, демократизму, гласності, змагальності, керівної ланки, стимулювання; б) приватні, тобто принципи, що застосовуються в окремих підсистемах життєдіяльності суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній) та принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів; в) організаційно-технологічні, до яких відносять принципи одноособовості, поєднання федерального, регіонального і місцевого управління, конкретності, розподілу праці, склярний принцип, принципи ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління [63]. Згідно другої з названих систем, принципи державного управління розподіляються

на: а) суспільно-політичні принципи, сформульовані у результаті пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей і основних особливостей розвитку; б) функціонально-структурні принципи, абстраговані шляхом дослідження взаємодій компонентів суб'єктів та об'єктів державного управління, які розкривають закономірності структури державно-управлінських впливів; в) організаційно-структурні принципи, що відображають характер, закономірності та специфіку організаційної структури державного управління (головним чином, системи його органів), які слугують відправними моментами при її формуванні та удосконаленні, а також при організації державно-управлінських впливів; г) принципи державно-управлінської діяльності, що розкривають закономірності, відносини та взаємозв'язки методів, форм і стадій управлінської діяльності державних органів при формуванні і реалізації управлінських функцій та підтриманні власної життєздатності [64].

Виходячи з наведених вище підстав систематизації та класифікації, вбачається доцільним класифікувати принципи державного управління за наступними видами: а) суспільно-політичні; б) структурні, що поділяються на структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні та структурно-процесуальні.

Враховуючи проаналізовану правову природу принципів кадрової політики, відповідно до якої вказану адміністративно-правову категорію можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі кадрової політики органів держави та органів місцевого самоврядування, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів управлінського впливу та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

Отже, необхідним є юридичний та управлінський аналіз конкретних принципів публічної кадрової політики згідно з означеною оптимальною

класифікацією з метою встановлення їх правової природи, форм і методів їх втілення у практичному здійсненні сучасного публічного управління.

Висновки до розділу 1

Визначено, що публічне управління можна визначити як основний на сучасному конкретно-історичному етапі різновид соціального управління, що здійснюється виключно публічною владою шляхом цілеспрямованої, вольової, системної діяльності конкретних людей (державних управлінців та управлінців місцевого самоврядування), що має нормативний підзаконний характер та мету вчинення регулюючого і організаційного практичного впливу на об'єкти управління для досягнення цілей публічного управління, основною з яких є реалізація функцій держави в цілому.

Встановлено, що принципи кадрової політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі кадрової політики органів держави та органів місцевого самоврядування, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів управлінського впливу та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

РОЗДІЛ II

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики

Суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики є найзагальнішими механізмами у системі публічного управління, що притаманні всій вказаній системі, а тому, як вже зазначалося, вказану групу механізмів часто називають загальносистемними, що дещо звужує відображення у доктринальному визначенні об'єктивних якостей та сутнісних рис цієї правової категорії.

Суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики відображають закономірності, відносини та взаємозв'язки, які логічно виходять із залежностей природи суспільства (соціальної природи) та держави і є значущими для всього публічного управління як суспільно-політичного та адміністративно-правового явища у сучасному суспільстві (при цьому такі механізми повинні мати пряму або опосередковану регламентацію у чинних правових нормах, інакше вони невідворотно втрачають свій загальнообов'язковий характер для всіх елементів управлінського впливу), і будуються на певних принципах.

До таких принципів на підставі проведеного теоретичного та формально-юридичного (нормативного) аналізу можна віднести: а) принцип розподілу влади у державі; б) принцип об'єктивності; в) принцип справедливості; г) принцип першочерговості забезпечення прав та свобод людини і громадянина; д) принцип демократизму; є) принцип правової нормативності (упорядкованості); ж) принцип верховенства права; з) принцип законності; і) принцип публічності державного управління.

Виходячи з такого підходу до відокремлення конкретних суспільно-політичних принципів державного управління, необхідно проаналізувати основні з цих принципів як з позицій доктринальних загальнотеоретичних концепцій, так і, перш за все, їх нормативно-правового закріплення у правовій системі України на сучасному етапі її становлення та розвитку.

Принцип розподілу влади у державі є однією з обов'язкових конституційно-правових та адміністративно-правових конструкцій у будь-якій сучасній державі з демократичною формою державного (політичного) режиму. С. Л. Лисенков розглядає принцип поділу влади у двох вимірах: по-перше, як політико-правову доктрину, в якій державна влада розглядається як сукупність різних владних функцій – законодавчої, судової, виконавчої, контрольної та інших, що здійснюються відповідними державними органами. За наявності достатніх стримувань і противаг такий поділ влади не дозволяє зосередити владу в одних руках, що запобігає узурпації її одним суб'єктом, зловживання нею і тим самим убезпечує громадян від свавілля з боку влади та гарантує політичний плюралізм (у цьому зв'язку варто зазначити, що ідея поділу влади висловлювалася ще в античні часи (Аристотель) та в епоху Середньовіччя (Марсиль Падуанський та ін.), але як теорія вперше висунута Д. Локком і розвинута в середині 18 ст. Ш.-Л. Монтеस्क'є, відігравши важливу роль у боротьбі проти абсолютизму, а в наш час є засадничим фактором впровадження інститутів демократії, захисту прав і свобод громадян, формування правової держави та громадянського суспільства) [65]; по-друге, як один з основних принципів конституціоналізму, який ґрунтується на політико-правовій доктрині поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову та інші види влади, причому кожна з влад здійснюється незалежними один від одного відповідними державними органами, а кожний з цих органів діє у межах наданих йому конституцією та законами держави повноважень (на практиці вказаний принцип вперше було послідовно втілено у Конституції США 1787 р., положеннями якої законодавча, виконавча та судова гілки

влади не тільки відокремлені одна від одної, але й наділені можливостями взаємного контролю через відповідну систему стримувань і противаг, а на сучасному етапі сприйнятий переважною більшістю держав світу, у тому числі – Україною [66].

У контексті комплексного науково-практичного дослідження суспільно-політичних принципів державного управління в адміністративно-правовому значенні цього поняття необхідно розглянути правову природу та сутність виконавчої влади, в рамках якої здійснюється процес безпосереднього державного управління усіма важливими для суспільства сферами його життєдіяльності, що виступають об'єктами управління (через відповідні суспільні відносини управлінського характеру). Державна влада як вияв здатності держави до прийняття обов'язкових до виконання рішень і вжиття заходів щодо забезпечення, в тому числі примусового, цього виконання — явище цілісне. Вона інтегрує всі прояви політичної волі народу – єдиного джерела (суверена) влади в державі. Акцентування на власне поділі влади небезпечний тим, що може ускладнювати сприйняття необхідності забезпечення плідного поєднання, ефективної співпраці гілок влади з метою виконання основних цілей та функцій, що стоять перед державою.

Йдеться про те, що принцип поділу влади у широкому розумінні має врівноважуватися принципом єдності влади, або взаємодії гілок влади. Інший видатний політичний мислитель Г.В.Ф. Гегель критикував класичну теорію поділу влади Монтеस्क'є за те, що вона встановлює самостійність законодавчої, виконавчої та судової влади, а це призводить до взаємної ворожнечі між ними, підкорення однієї влади іншою. Сама ж гегелівська інтерпретація доктрини поділу влади ґрунтувалася на розумінні держави як єдиного цілого, де гілки влади являють собою лише різні моменти даного цілого. Отже, державна влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є, власне кажучи, провідною теоретичною настановою (принципом), яка дає

змогу певним чином будувати державний апарат та організовувати його функціонування, тобто поділяється не сама влада, а структурно-функціональний механізм її здійснення. Це означає, що державний апарат як цілісна сукупність органів, що здійснюють державну владу, формується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. В першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави: 1) законотворення; 2) виконання законів; 3) правосуддя. В другому – означає розмежування у структурному устрої держави різних видів державних органів: 1) законодавчих; 2) виконавчих; 3) судових (і це – тільки основні види) з притаманними їм державно-владними повноваженнями. Інакше кажучи, поділ влади доцільно тлумачити як констатацію того факту, що різні функції державної влади реалізуються через певні види державних органів, між якими розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони при реалізації своєї компетенції є самостійними у встановлених Конституцією межах (а суди навіть незалежні при відправленні правосуддя) і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів так званого «взаємного стримування та противаг», про що вже зазначалося вище [67].

З іншого боку, важливо провести співвідношення між поняттями «виконавча влада» та «державне управління», адже юридичний зміст даних визначень відрізняється за цілою низкою сутнісних ознак. Тенденцію до змішування понять «державне управління» і «виконавча влада» до певної міри можна пояснити тим, що той вид діяльності держави, котрий в радянський період визначався як державне управління, вітчизняні фахівці почали механічно ототожнювати з реалізацією виконавчої влади. Це цілком допустимо в окремих випадках, але неприйнятно з наукової точки зору.

Дійсно, певне коло повноважень виконавчої влади реалізується у формі державного управління. У цьому випадку обсяги понять «державне управління» і «виконавча влада» практично збігаються. Хоча завжди треба

пам'ятати, що сама по собі «влада» та «реалізація влади» — не тотожні явища: тут приблизно така ж залежність, як і при співвіднесенні категорій «функція» і «функціонування», тобто вона більш характерна для співвідношення між статикою і динамікою, але зовсім інша справа, коли йдеться про реалізацію багатьох інших повноважень виконавчої влади, наприклад, у частині:

- а) надання адміністративних (управлінських) послуг;
- б) справляння податків чи інших обов'язкових зборів;
- в) застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень щодо правопорушників тощо.

У всіх цих та аналогічних випадках у діяльності органів виконавчої влади немає ознак державного управління — звичайно, у власне науковому тлумаченні цього поняття, котре означає здійснення владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування. Хоча не можна не бачити, що зазначена діяльність виявляється у цілому в сфері державного управління, тобто так чи інакше сприяє або пов'язана з реалізацією усіх основних цілей, завдань і функцій управлінського впливу з боку органів виконавчої влади.

Отже, виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й у різноманітних інших формах державної діяльності. У свою чергу, сфера державного управління не обмежується тільки діяльністю органів виконавчої влади та визначається тим, що воно здійснюється: 1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме: а) в ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища; б) в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі дані повноваження первісне не належать; в) в ході керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів; г)

в ході керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньо-організаційної сфери); 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: а) всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади — в ході керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо); б) всередині державних підприємств, установ і організацій — в ході керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згаданого внутрішньо-організаційного управління); в) з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб.

У свою чергу, сфера виконавчої влади визначається тим, що:

1) поряд з тими напрямками реалізації виконавчої влади, котрі опосередковуються у вигляді власне державно-управлінської діяльності (тобто державного управління), значне місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття «державне управління». Крім перелічених вище прикладів «неуправлінської частини» діяльності органів виконавчої влади, при оцінці будь-якого іншого напрямку реалізації виконавчої влади також слід обов'язково виходити з його конкретного змісту, а точніше, зі змісту закріплених за даними органами функцій і повноважень — на предмет з'ясування їх управлінської чи неуправлінської спрямованості;

2) у випадках, коли здійснення виконавчої влади відбувається у формі власне управлінської діяльності, слід врахувати, що у демократичній державі ця діяльність може здійснюватись не тільки виключно державними органами,

а й окремими недержавними суб'єктами – адже повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою:

а) по-перше, органам місцевого самоврядування;

б) по-друге, деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, окремим громадським організаціям) тощо [68, с. 64].

Таким чином, слід зробити узагальнюючий висновок про те, що як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління, а отже, принцип поділу влади у державному управлінні як адміністративно-правовій категорії реалізується як нормотворча і розпорядча діяльність органів виконавчої гілки влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньо-організаційна діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Іншим важливим суспільно-політичним принципом державного управління, притаманним для всієї вказаної складної соціальної системи, є принцип об'єктивності, який, на погляд Г. В. Атаманчука, є вихідним та обумовлює необхідність дотримання у всіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей (природних та суспільно-історичних) і реальних можливостей суспільних сил, виражаючи за своєю сутністю залежність системи державного управління від: а) характеру, рівня розвитку та закономірностей суспільства, перш за все тих його компонентів, що виступають об'єктами управління; б) суспільних цілей, поставлених і таких, що вирішуються на даному історичному відрізку часу; в) наявних засобів та ресурсів, що підлягають включенню до управління; г) внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління як певного системного суспільного явища [69, с. 88]. Таким чином, принцип

об'єктивності відображає широке коло закономірностей, відносин та взаємозв'язків організації, функціонування і розвитку державного управління, пов'язаних з реалізацією у ньому цілей, об'єктивних умов та суб'єктивного фактора суспільства. В свою чергу, порушення цього принципу призводить до великих втрат у житті суспільства, спрямовує його зусилля у необґрунтовану або негативну сторону, гальмує розвиток, викликає неприйняття людьми державно-управлінських впливів.

Як вбачається, визначальне та вихідне положення у системі суспільно-політичних принципів державного управління посідає принцип справедливості, яку у контексті державного управління слід розуміти як соціальну справедливість управлінських процесів, рішень та дій, адже, як вже відзначалося, державне управління здійснюється виключно у суспільстві, як необхідний елемент відповідної форми організації суспільної життєдіяльності та є виключно соціальною категорією (тобто, взаємодія людей між собою є обов'язковою структурною складовою будь-якого управлінського впливу на державному рівні), а тому потрібним вбачається суспільно-політичний, філософський та адміністративно-правовий аналіз визначення поняття «справедливість» у теоретичному вимірі на сучасному етапі доктринального розвитку вказаної ідеї. У цьому зв'язку варто відзначити, що існує декілька основних правових підходів до розуміння соціальної справедливості у державі та, відповідно, державному управлінні. Так, наприклад, соціалістична концепція соціальної справедливості розглядалась як наведення порядку, як тотальний облік та контроль згідно з принципом соціалістичної справедливості: «від кожного – за здібностями, кожному – за працею», що здійснювався у масштабах держави не правовими, а суто адміністративними методами. Визначальним фактором соціалістичної справедливості вважалась віра у справедливого розподільвача, суб'єкта, який займається розподілом, і особливо у державу, котра виконує функцію

контролю за мірою праці та мірою споживання, відповідно до кількості і якості праці.

Таким чином, марксистсько-ленінська концепція соціалістичної соціальної справедливості зводилась до глобального контролю над розподілом, над розподільниками, над розподілювачем та адресатом розподілу, над контролюючим контролера розподілом тощо. Всезагальне контролювання було спрямоване на досягнення уніфікованої рівності, грубої зрівнялівки [70]. Цей підхід (на рівні риторики) поділяють прихильники сучасної соціалістичної та комуністичної партійної політичної орієнтації. Соціалістична соціальна справедливість розрахована на зовсім іншу соціальну структуру суспільства, інші методи її реалізації, що не мають нічого спільного з демократичними процесами, ринковою економікою, демократичною, соціальною, правовою державою [71, с. 12].

У той же час, поки представники марксистсько-ленінської ідеології розробляли утопічну модель розвитку суспільства в рамках соціалізму, ідея соціальної справедливості виявилася одним з головних орієнтирів прогресу в демократичних суспільствах. У їх концепціях формула справедливості набула інші, відмінні від соціалістичної соціальної справедливості, принципи, що визначають її гуманістичний зміст.

У демократичних умовах соціальна справедливість, поряд з традиційною функцією розподілу матеріальних благ, наповнювалася новим ідеологічним та нормативно-ціннісним змістом, що тісно пов'язаний із свободою людини, правом, порядком, стабільністю, соціальним престижем, захистом конституційних і соціально-економічних прав людини. Найбільш впливові сьогодні концепції соціальної справедливості демократичного спрямування: ліберальна (егалітаристська — Дж. Ролза); консервативна (меритократична — Д. Белла); лібертаристська — Ф. Хайєка, зорієнтована виключно на цінності ринкової економіки. Кожна з них має свої особливості

як у історії суспільно-політичної, етичної та юридичної думки, так і у практичній філософії.

Так, ідеологія сучасного лібералізму вважає поняття справедливості загальним і універсальним критерієм, придатним до застосування в усіх сферах людського життя. Вона заперечує несправедливість в усіх її проявах, що базуються на будь-якій дискримінації: за соціальними, національними, расовими, релігійними чи статевими ознаками. Сучасний лібералізм підтримує, навіть, ідею зворотної дискримінації, коли певні групи населення, що зазнавали гноблення у минулому, тепер отримують певні переваги над іншими.

Особливо поширеною серед цивілізованих країн довгий час була егалітарна теорія «справедливості як чесності» американського ліберального ідеолога Дж. Ролза, котра вирішально вплинула на створення ліберальної концепції розвитку суспільства. Вона ґрунтується на доказі того, що справедливість людина має від природи, і остання (справедливість) виступає у вигляді почуття, особливих здібностей індивіда до оцінок людей і соціальних явищ. Егалітарна концепція Д. Ролза ґрунтується на тому, що усім людям потрібно забезпечити гарантовану мінімальну частку соціальних благ і дати можливість на встановленій справедливій основі брати участь у їх розподілі. Саме таку справедливість він називає «чесністю», підкреслюючи, що вона є результатом чесної і неупередженої угоди, суспільного договору [72].

В ідеалі справедливість для Дж. Ролза – це розподіл цінностей у суспільстві, спрямований на соціальний захист людини, особливо соціально незахищеної. Вона покликана визначати пріоритети соціально-політичного розвитку, зміст діяльності політичних інститутів, напрями розвитку держави, стратегію її соціального розвитку, принципи у розподільчій сфері (розподілу багатств, влади, престижу, матеріальних та духовних цінностей).

Справедливість Дж. Ролз розглядає як цінність, що визначає основні соціальні інститути, забезпечує спосіб втілення прав і обов'язків, характеризує соціальну структуру суспільства, визначає розподіл користі та негараздів суспільного співробітництва. Тому всі політичні, юридичні рішення повинні узгоджуватись з нею. Саме така концепція справедливості може слугувати юридичною та моральною основою стабілізації й розвитку демократичного суспільства, критерієм для вибору не просто принципів індивідуального життя, а суспільного устрою в цілому, нових цивілізаційних перспектив.

Несправедливість у концепції Дж. Ролза пов'язується з такою нерівністю, внаслідок якої одна частина населення багатіє через погіршення добробуту бідних. Проблема рівності результатів розподілу вирішується Дж. Ролзом за допомогою відносної максимізації частки тих учасників розподілу, які внаслідок різних природних і соціальних причин опинились у скрутному становищі. Принципи справедливості визначають, яким способом повинні розподілятися «пріоритетні блага» (тобто, основні права і свободи, влада, авторитет, добробут, прибутки тощо).

У розподільчому процесі у відносинах між групами людей не можна допустити такої перспективи, щоб збагачувалася забезпечена частина населення, якщо у той же час не забезпечуються бідні, вразливі члени суспільства: «система нерівностей є справедливою тільки у тому випадку, якщо вона вигідна для всіх, а особливо для найменш захищеної частини населення» [73]. Вихідним положенням цієї концепції є посилення, що ситуація в розподілі є оптимальною, якщо при подальших змінах уже неможливо покращити один з показників, не погіршуючи у той же час інший. Єдино прийнятним для кожного індивіда критерієм справедливого розподілу соціальних благ є визнання формули «максимізувати мінімальну частку», що отримала назву «правило максиміна» [74, с. 52].

Ліберальній, егалітарній теорії справедливості протистоїть консервативна, меритократична справедливість, у якій багатства, почесні, послуги, престиж і проблеми (недоліки, прорахунки тощо) розподіляються за принципом «кожному відповідно до його заслуг», «кожному за рангом». Люди повинні отримувати визнання і винагороду завдяки власним старанням та здібностям. Критерієм розподілу є особиста заслуга, соціальна значимість внеску індивіда чи групи людей. Д. Белл, як представник консервативного напрямку меритократичної справедливості, переносить обговорення проблеми соціальної справедливості у площину моральну та соціально-політичну [75]. Разом з Дж. Ролзом він стверджує, що нормативні принципи повинні бути результатом суспільного договору, проте не розглядає питання про критерії вибору даних принципів. Він вважає, що принципи виникають як результат довільної конвенції. Тільки на цій основі можливі договірні відносини як основа соціальної справедливості, без яких панувала б тільки груба фізична сила [76].

Меритократична концепція справедливості передбачає обмеження диференціації «законних» та «незаконних» нерівностей і ліквідування останніх шляхом модифікації існуючої системи розподілу (дистрибутивна справедливість). Йдеться не про ліквідацію певних нерівностей між людьми, їх групами щодо тих чи інших цінностей, благ, послуг, нагород та покарань, а в узаконенні останніх за допомогою зміни ставлення до них з боку людей. Для кожної сфери діяльності існує своя шкала цінностей і пріоритетів, свої критерії справедливості у розподілі доходів, авторитету, свої, властиві тільки даній сфері діяльності, привілеї.

Нетрадиційне розуміння справедливості належить лібертаристу Ф. Хайєку. Він приходить до тотального заперечення самого поняття соціальної справедливості: «Я не вважаю, поняття соціальної справедливості, яке отримало широку підтримку в суспільстві, насправді опис яке-небудь дійсне або ж можливе становище, і загалом чи воно має смисл» [77].

Ф. Хайєк вважає, що лише ринковий розподіл у демократичному суспільстві, який ґрунтується на приватній власності і суспільному догові здатний забезпечити людині принцип рівних можливостей [78]. Єдиним мірилом соціальної справедливості може бути конкуренція: «нікому не під силу те, що під силу ринку: встановлювати розмір індивідуального вкладу в сукупний продукт» [79].

Узагальнюючи наведені теоретичні позиції, соціальну справедливість у здійсненні державного управління можна визначити як обумовлену природним правом загальнолюдську цінність, яка становить собою захищені правом, соціальною, правовою державою і всім демократичним ладом рівні можливості доступу кожної людини до соціальних благ та інших життєвих цінностей, а також їх розподіл і законне використання з урахуванням збереження гідності людини, можливостей держави та власного вкладу в суспільне благо. Як абсолютно слушно відзначає М. Мозоль, «таке розуміння соціальної справедливості відповідає новій соціально-політичній орієнтації української держави, сприяє реформуванню суспільства на засадах демократії і гуманізму» [80], а тому справедливість є найважливішою соціальною цінністю соціальної держави, її творчим феноменом, що об'єктивує визначальне значення вказаного принципу у системі загальносистемних суспільно-політичних принципів державного управління у державі з демократичною формою політичного режиму та соціальними юридичними і фактичними засадами побудови суспільного ладу.

На сучасному рівні одне з першочергових місць у державному управлінні займає принцип першочерговості забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що впливає з означеної вище практичної необхідності правильного визначення цілей державного управління, причому вказана ціль вбачається основною при побудові державно-управлінської системи у будь-якій демократичній державі. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина є центральним елементом, основою конституційно-

правового статусу особи. Саме в правах, свободах та обов'язках юридичне оформляються стандарти поведінки людини, громадянина, що визнаються і гарантуються державою. Через них розкриваються основні засади взаємовідносин між державою та особою, які на певному етапі суспільного розвитку вона вважає можливими, суспільне корисними та доцільними чи обов'язковими. Правова система будь-якої держави відводить значне місце правам та свободам людини і громадянина. Визнання і закріплення у конституції, інших актах чинного законодавства прав та свобод людини і громадянина, їх обсяг, види і зміст у сучасних умовах є однією з актуальних, пріоритетних і найважливіших проблем сучасної цивілізації. Становлення і розвиток прав людини і громадянина є важливою ознакою ступеня демократизації всіх політичних, суспільних, громадянських інститутів та їхніх взаємовідносин з державою, зрілості громадянського суспільства, показник, що характеризує певну державу як правову чи навпаки. У сучасному світі права людини стали об'єктом регулювання не лише окремої держави, а й міжнародного співтовариства. Міжнародне співробітництво держав у галузі прав людини відбувається у формі прийняття універсальних міжнародно-правових стандартів, які визнаються як основні права людини, що відображено у низці важливих міжнародно-правових актів як декларативного, так й імперативного характеру [81, с. 18].

Принцип демократизму у державному управлінні так само, як і попередні проаналізовані суспільно-політичні принципи, тісно пов'язаний та прямо породжується демократичною формою політичного (державного) режиму, встановленого у певній державі на відповідному конкретному-історичному етапі становлення та розвитку її правової системи.

Демократія, за вдалим визначенням Г. О. Мурашина, це така «форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і

суспільства» [82]. Демократія вимагає їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства та повної належності влади народу, який здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, вимоги, збори громадян, демонстрації, мітинги, походи громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Через інститути народних засідателів і присяжних відбувається участь громадян у здійсненні судової влади. Представницькі органи і посадові особи у демократичній державі, як правило, обираються. Демократія також передбачає повагу до права і закону, наявність у суспільстві сталої законності й міцного правопорядку, послідовне здійснення охарактеризованого вище принципу поділу державної влади за її функціональними формами на законодавчу, виконавчу й судову [83]. У цьому контексті слід відзначити, що відповідно до ст. 1 Конституції України [84], Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою, що передбачає імперативний юридичний характер принципів поділу влади, демократизму, справедливості, верховенства права та законності у державному управлінні як важливому елементі здійснення державною владою України як єдиного цілого своїх функцій та завдань.

Принцип правової нормативності (упорядкованості) державного управління у практичному вимірі означає необхідність викладення принципів, форм та методів державного управління у нормах чинного законодавства, тобто набуття ними правової форми та обов'язкового характеру як для суб'єктів управління (посадових осіб органів державного апарату), так і для керованих об'єктів (нижчих посадових осіб, громадян тощо). Іншими словами, у принципі правової нормативності втілюється ідея правової держави, побудова якої визначена у якості норми-декларації та норми-цілі у Конституції України та яку Ю. С. Шемшученко визначає як «ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву» [85].

Вказаний термін був введений у науковий обіг Р. Модем у ІХ ст., але саме поняття виникло набагато раніше. Так, окремі ідеї правової держави (зокрема, обмеження державної влади законом) висловлювалися ще античними мислителями Платоном, Аристотелем, Полібієм та ін., але концептуального вигляду ідея правової держави набула у XVIII-XIX ст.ст. Помітний внесок у це зробили Т. Гоббс, Д. Локк, А. Дайсі, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, Р. Моль, Г. Еллінек. Серед тих, хто підтримував та розвивав ідеї правової держави наприкінці ХІХ-початку ХХ ст., були українські і російські правознавці – В. Гессен, С. Дністрянський, Б. Кістяківський, М. Коркунов, С. Котляревський, О. Малицький, М. Палієнко, Ф. Тарановський та ін. Головне призначення правової держави полягає у максимальному забезпеченні юридичними засобами всебічної охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина.

Характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. У такій державі досягається юридична рівність між нею та громадянином, причому засобом такої рівності є право, а зв'язаність держави правом є визначальною юридичною засадою забезпечення прав людини і громадянина, функціонування державної влади та її інститутів. Необхідною передумовою правової держави є її незалежний політико-правовий статус. До головних ознак правової держави також належать: конституційне закріплення основних прав і свобод людини і громадянина; наявність розвинутої системи законодавства і законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюють основні загальнолюдські цінності та ідеали; верховенство конституції щодо інших законів і підзаконних актів; розподіл влади; наявність розвинених механізмів забезпечення законності, зокрема, незалежного суду; пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства; висока правова культура і правосвідомість населення і посадових осіб [86, с. 98].

Іншим принципом, що прямо випливає з юридичного факту законодавчого проголошення побудови правової держави, є принцип верховенства права, закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України. В цілому, верховенство права у державі та суспільстві можна визначити як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Термін «верховенство права» або «панування права» (англ. the rule of law) уперше вжив у 19 ст. брит, юрист А. Дайсі. Він вважав, зокрема, що істотною, але не єдиною частиною права є численні судові рішення, які «визначають права приватних осіб в окремих випадках». Деякі елементи концепції верховенства права містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Арістотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський та ін.). Ця концепція інтерпретувалася у найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо). У новій історії вагомий внесок в обґрунтування концепції верховенства права зробили прихильники доктрини природних прав людини – Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Л. Мон-теск'є, Т. Джефферсон, І. Кант, Б. Констан. У 19-20 ст. ідеї верховенства права привертали увагу як українських дослідників (М. Драгоманов, Б. Кістяківський), так і філософів та правознавців інших країн (В. Соловйов, М. Бердяєв, Ф. Хайєк, Дж. Роулс, Дж. Фінніс, Р. Дворкін, В. Нерсесянц та ін.). Як вже зазначалося, відповідно до ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права, що означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо). Важливо також відзначити сучасне доктринальне положення про те, що принцип верховенства права не тотожний принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права і закону.

Важливе значення має і співвідношення цих понять: принцип верховенства закону є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, бо не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є ще однією ознакою принципу верховенства права, важливим показником правової держави [87, с. 28].

В той же час, принцип верховенства закону у правовій системі державі має вкрай важливе системоутворююче значення для формування принципу законності у державному управлінні як одного з найважливіших суспільно-політичних принципів, характерних для всіх без винятку форм, методів та стадій здійснення управлінського впливу у державі на основі владно-розпорядницьких повноважень. Юридичний зміст та правова природа вказаного принципу чітко визначені у ч. 2 ст. 6 Конституції України, згідно положень якої «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», причому при застосуванні даної норми слід враховувати припис ч. 2 ст. 8 Основного закону нашої держави, що встановлює ієрархію актів законодавства (тобто законів у широкому сенсі цього поняття): «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Отже, у подібний спосіб висувається один з основних критеріїв визнання закону правовим, яким визнається їх відповідність положенням Конституції у будь-якій її частині. Таким чином, законність у державному управлінні слід трактувати як дотримання органами державної влади та їх посадовими особами чинного законодавства, що виражається у реалізації своєї компетенції виключно у тих формах, способах, методах і межах, що встановлені Конституцією та законами держави, які безпосередньо регулюють їх конституційно-правовий та адміністративно-правовий статус.

В цілому, законність має забезпечувати реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом. Водночас принцип законності означає, що органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування мають діяти лише в порядку і в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами.

Як принцип державного управління законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено насамперед значенням діяльності та впливу органів виконавчої влади на всі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів та відповідно до них нормативні та індивідуальні правові акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тобто здійснювати так звану адміністративну юрисдикцію.

З огляду на це правомірність діяльності органів виконавчої влади є «стрижнем режиму законності в державі» [88]. Особливого значення режим законності набуває в період політичної, соціально-економічної перебудови суспільства, коли необхідна висока організованість діяльності органів виконавчої влади, дисциплінованість посадових осіб.

Крім того, законність тісно пов'язана з дисципліною в державному управлінні. Законність і дисципліна – необхідні умови утвердження демократичної, правової держави, оскільки спрямовані на забезпечення функціонування громадянського суспільства, активної ролі особи в усіх сферах суспільного життя. Ці явища мають загальну мету в сфері державного управління, хоча дещо відрізняються за своїм спрямуванням. Дисципліна у державному управлінні передбачає певні вимоги до поведінки суб'єктів, які включають дотримання різних видів соціальних норм, у тому числі правових і моральних. В юридичній літературі найчастіше дисципліна визначається як точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими

соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Дисципліна є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства і держави, досягнення поставленої мети у діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій, а також громадян. Дисципліна може бути різних видів: договірна, військова, фінансова, трудова тощо, але для сфери державного управління основне значення має службова дисципліна в державних органах, передусім органах виконавчої влади. Хоча законність на відміну від дисципліни означає дотримання насамперед правових норм, заходи щодо забезпечення законності у державному управлінні завжди передбачають в кінцевому підсумку забезпечення належного стану дисципліни державних службовців [89].

Нарешті, принцип публічності державного управління відтворює демократичну, правову державність (у державах з демократичною формою політичного режиму) і забезпечує зв'язок державного управління із суспільством, громадянами відповідної держави, складаючись, на думку Г. В. Атаманчука, з наступних основних структурних елементів: а) доступність державного управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів та участі у їх діяльності; б) відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; в) громадський контроль, у тому числі через засоби масової інформації (ЗМІ), за основними державно-управлінськими процесами; г) судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [90, с. 24].

Таким чином, аналізуючи суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики з точки зору їх юридичного змісту та адміністративно-правової природи, можна констатувати їх неабияку важливість та актуальність для функціонування цілісної системи публічного управління у державі, що пояснюється з позицій їх загальносистемного характеру, конституційно-правової об'єктивації та знаходження правильних

цілей державно-управлінського впливу на суспільні відносини у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною з яких у демократичній, правовій сучасній державі слід визнати забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Вказані властивості дозволяють суспільно-політичним механізмам формування та реалізації кадрової політики забезпечувати реалізацію публічного управління як єдиного цілісного процесу, що здійснюється єдиною, але розподіленою за характером виконуваних функцій на окремі гілки з метою взаємного контролю та найбільшою ефективності функціонування, публічною (державною та муніципальною) владою, внутрішні якості якої зумовлюються її структурними характеристиками, що разом із суспільно-політичними утворюють єдину систему механізмів формування та реалізації публічної кадрової політики.

2.2. Структурно-функціональні механізми формування та реалізації кадрової політики в органах публічної влади

Характеризуючи структурні принципи державного управління з точки зору їх місця та ролі у суспільній організації, необхідно з'ясувати етимологічну та доктринально-правову природу їх класифікації та систематизації у окрему самостійну групу. На думку Н. Б. Крилова, «будь-якій системі притаманна внутрішня організація, структура» [91, с. 12]. Подібним чином висловлюються Е. О. Поздняков: «кожна складноорганізована система має свій особливий спосіб зв'язку елементів, що входять до системи» [92, с. 52] та В. Г. Афанасьєв, за визначенням якого «структура – внутрішня організація цілісної системи, що являє собою специфічний спосіб взаємозв'язку компонентів, які складають його» [93, с. 15]. Погоджуючись з подібними міркуваннями, варто відзначити, що такі

визначення цілком стосуються і такої складної багатоелементної системи, якою є державне управління як сукупність суб'єктів, об'єктів та владно-розпорядчої взаємодії між ними. Отже, якщо суспільно-політичні принципи державного управління більшою мірою стосуються реалізації державними органами та їх посадовими особами владних повноважень у державі як загальній категорії (сучасній формі організації суспільства) та формують зовнішній прояв державного управління у здійсненні впливу на об'єкти управління, то структурні принципи характеризують внутрішні якості державно-управлінської системи, її здатність функціонувати злагоджено, ефективно та системно задля реалізації своїх функцій і завдань, які об'єктивуються функціями держави взагалі, а тому вказана група принципів також прямо та безпосередньо впливає на якість державного управління, досягнення ним загальних інтересів суспільства (публічно-правових інтересів).

На основі вивчення джерельно-монографічної бази у галузях адміністративного права і теорії державного управління, можна відзначити чотири групи структурних принципів державного управління за їх логікою, змістом та спрямованістю відповідних цілей, форм і методів: 1. Структурно-цільові принципи. 2. Структурно-функціональні принципи. 3. Структурно-організаційні принципи. 4. Структурно-процесуальні принципи.

Структурно-цільові принципи безпосередньо пов'язані з системою цілей державного управління, відображаючи такі цілі та спрямовуючи державний апарат на їх реалізацію при виконанні своїх встановлених чинним законодавством конкретних повноважень. До вказаної групи структурних принципів державного управління можна віднести наступні: а) принцип злагодженості (координації) цілей державного управління між собою (їх несуперечність одна одній); б) принцип взаємодоповнюваності цілей державного управління (одна ціль сприяє іншій та посилює її); в) принцип підпорядкованості приватних цілей загальним (принцип ієрархії цілей

державного управління); г) принцип послідовності у досягненні цілей (означає перетворення результатів реалізації одних цілей у джерело інших цілей; у подібний спосіб на державному рівні досягається вся необхідна сукупність цілей державного управління); д) принцип розподілу цілей відповідно до функцій державного управління та управлінських функцій державних органів, що забезпечує перехід всієї сукупності цілей державного управління до функціональної структури державного управління, а тому є необхідною умовою його ефективного здійснення [94].

Отже, для всебічного дослідження структурно-цільових принципів державного управління необхідним вбачається з'ясувати юридичний зміст поняття «цілі державного управління», що відображає аксіологію досліджуваного явища, зовнішньо виражену у встановленій правовій формі. Вважаємо, що цілі, які визначаються базовими для держави, виступають одночасно орієнтирами сфері державного управління. У зв'язку з цим положення ст. 3 Конституції України, де чітко зазначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави», може бути цілком обґрунтовано віднесено до державного управління. У цьому разі зазначений конституційний припис звучатиме наступним чином: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст державного управління і виступають його основною метою. Застосовуючи щодо державного управління поняття «забезпечення прав людини», необхідно внести певну ясність стосовно двох моментів. По-перше, що саме мається на увазі під поняттям «права людини» і про які права безпосередньо йдеться? По-друге, яким чином держава має діяти і де повинна проходити межа її діяльності — з метою практичного забезпечення прав людини?

Важливість відповіді на перше запитання пов'язана з тим, що на сьогоднішній день можна говорити про існування у системі прав людини відразу декількох поколінь прав. При цьому ставлення у різни дослідників до

них є різним. Так, з точки зору одних, імперативними щодо державного управління лише громадянські і політичні права громадян, тоді як забезпечення соціально-економічних та культурних прав залежить від рівня економічного розвитку і тому не може вважатись універсальною настановою для практичних дій органів державної влади. На думку інших, як соціальні, так й економічні права людини, безумовно, входять до переліку основних прав людини, а отже, як зазначає Т. Герасимів, вони мають бути захищені нарівні з іншими [95]. При цьому прихильники останньої позиції посилаються на норми ряду міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, йдеться про Загальну декларацію прав людини (1948), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966), Європейську соціальну хартію (1961), та ін. [96].

Очевидно, що розв'язання цієї суперечки можливе лише на шляху чіткого теоретичного встановлення загального поняття прав людини. На думку П.М. Рабиновича, права людини — це необхідні для існування і розвитку людини можливості, які об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними та рівними для всіх людей [97]. Тобто фактично права людини є не простим переліком можливого, а становлять цілісну систему, кожен з елементів якої впливає з факту існування людини і є гарантією її гідності [98]. Саме так абсолютно слушно на ознаці системності основних прав людини наголошує О. Лаба [99]. При цьому поняття «основні права людини» вказує не на пріоритеті одних конституційних прав перед іншими (наприклад, громадянських перед економічними, або політичним перед соціальними тощо), а виключно на специфіку системи прав людини, які є «основою» для діяльності державної влади. Саме таким чином до розуміння прав людини підходить О. Лукашева, яка писала, що під «основними» правами людини слід розуміти сукупність прав, які містяться у конституції держави і міжнародно-правових документах з прав людини [100].

Таким чином, визнання «обмеженого переліку» прав людини як цілі державного управління є результатом методологічно хибного трактування загального поняття прав людини. До речі, про удаваність права держави спрямовувати свою управлінську діяльність лише на забезпечення тих чи інших груп прав громадян свідчить аналіз згаданих вище міжнародних правових актів. Так, у Загальній декларації прав людини наголошується на «всезагальному розумінні» характеру перелічених у ній прав свобод [101]. У Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права зазначається, що всі перелічені у ньому права впливають з належної будь-якій особистості гідності і сприяють реалізації ідеалу вільної індивідуальності, так само як і громадянські та політичні права. В результаті чого, погоджуючись з тезою, що метою державного управління є забезпечення прав людини (це положення логічно випливає з наведеного вище поняття правової держави), можна погодитися з системним підходом до поняття прав людини і громадянина. Тобто державне управління має спрямовуватись не на поступові дії щодо поетапної реалізації окремих конституційних прав громадян, коли складається дещо на кшталт «програми чергового забезпечення прав людини», а на забезпечення всієї системи прав людини і громадянина, в якій всі права є однаково важливими і де відсутні «другорядні» правові норми.

Цю систему прав людини і громадянина, які є метою державного управління, становлять: а) громадянські і політичні права; б) соціально-економічні та культурні права; в) право на вільний і безпечний розвиток [102]. Досить часто ці права визначають завдяки поняттю «трьох поколінь прав». У цьому разі першим поколінням прав визнаються традиційні ліберальні цінності, сформульовані ще у період буржуазних революцій. До них належать право на життя, право на свободу думки, свободу совісті і релігії, права на участь у веденні державних справ, право на особисту безпеку, право на справедливе правосуддя.

Друге покоління прав конкретизується через такі права, як: право на освіту, право на соціальне забезпечення, право на вільний культурний розвиток, право на працю і на відпочинок, право на утворення професійних спілок. Інколи серед цих прав спеціально виділяють окремі групи, якими є соціальні, економічні та культурні права. Так, наприклад, найбільш повний перелік соціальних прав закріплений у Європейській соціальній хартії. Це: 1) право заробляти собі на життя вільно обраною працею; 2) право на справедливі умови праці; 3) право на такі умови праці, що відповідають умовам безпеки та гігієни; 4) право на справедливу винагороду за здійснену працю; 5) право трудящих на вільне об'єднання з метою захисту своїх економічних та соціальних інтересів; 6) право на укладення колективних угод; 7) право дітей та підлітків на особливий захист від фізичної та моральної шкоди, що може бути завдана ним; 8) право на особливий захист вагітних жінок; 9) право на відповідні умови для здійснення професійної орієнтації; 10) право на відповідні умови для професійної підготовки; 11) право використовувати всі засоби для досягнення якнайкращого стану здоров'я; 12) право на соціальне забезпечення; 13) право на соціальну та медичну допомогу; 14) право на отримання послуг з боку соціальних служб; 15) право родини на захист з метою забезпечення її всебічного розвитку; 16) право матері та дитини на відповідний соціальний та економічний захист. Ведучи мову про соціальні права, необхідно вказати на їх специфіку. Справа у тому, що сам факт конституційного закріплення системи соціальних прав ще не означає їх автоматичної реалізації у процесі державного управління. Це обумовлюється цілою низкою факторів, чи не найважливішим з яких є фактор «економічної спроможності» забезпечення державою соціальних прав. Усю силу впливу цього чинника ми мали і досі маємо змогу спостерігати в Україні. Тобто соціальні права можуть ефективно забезпечуватися лише при високому стані економічного розвитку [103].

I, нарешті, права третього покоління — це право на мир, право на здорове і безпечне оточуюче середовище тощо. Специфіка цих прав полягає у тому, що вони виникають не як природні і невідчужувані права окремих індивідів, а як колективні права, які кристалізуються лише в міру розвитку специфічних спільнот людей (народ, нація, суспільні об'єднання тощо) [104]. При цьому у сучасних умовах ці права набувають особливого значення, оскільки загальні процеси глобалізації все частіше роблять суб'єктами права не просто окремих громадян, а їх спільноти.

Безумовно, що подібний комплексний характер мети (цілей) державного управління значно ускладнює його організацію і передбачає застосування різноманітних методів для того, щоб забезпечити реалізацію складових частин загальної мети державного управління. Але ж і саме державне управління не може бути зведено до простої моделі «стимул — реакція», яка постійно відтворюється в тій чи іншій галузі суспільних відносин. У цьому сенсі складність мети державного управління обумовлює складність самого управлінського процесу, його різноманітність, різнорівневість, динамічність, поєднання різних типів зв'язків тощо.

Інше коло проблем, яке можна залишити поза увагою у контексті визначення змістовної сторони державного управління в процесі забезпечення прав людини, пов'язане з тим науково-теоретичним і практичним сенсом, який вкладається в поняття «забезпечення». Дійсно, в контексті прав людини можна зазначити, що їх забезпеченням буде «створення належних умов для здійснення прав і свобод людини» [105]. Створюючи ці «належні умови» держава виконує три основні види діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини, охорона прав і свобод людини, захист прав і свобод людини. Однак необхідно з'ясувати не лише, «що» має робити держава, а й «як» вона має це робити. Звідси майже відразу постають наступні запитання: а) чи є держава обмеженою у виборі застосовуваних нею способів забезпечення прав людини? б) наскільки

суттєвим може бути обмеження свободи, яке може допустити держава для того, щоб забезпечити економічну та соціальну безпеку громадян?

Зрозуміло, що, намагаючись розв'язати сформульовані проблеми, майже відразу зустрінемося з протистоянням декількох різних підходів. З одного боку, йдеться про традиційний лібералізм, який, проголошуючи найвищою цінністю людську свободу висловлює чимало заперечень щодо перспектив розширення меж державного управління, навіть у тому разі, якщо це робиться з «благими цілями» покращення життя громадян, підвищення рівня добробуту, забезпечення економічного і соціального добробуту тощо. Недарма, описуючи межі державного управління і можливості держави «підклубатись про права громадян», Е. Фаге зазначав, що цією межею є індивідуальна свобода, яка обов'язково порушуватиметься, якщо держава виконуватиме перерозподільчі функції [106]. З іншого боку, не можна не згадати соціал-демократичну традицію, яка, навпаки, проголошує принцип свободи ілюзією, якщо він не підкріплюється такими поняттями, як «справедливість» і «свобода», на основі чого обґрунтовується необхідність розширення сфери державного управління і виконання державою ряду обов'язків, які заперечуються прибічниками ліберального трактування держави і державного управління. У зв'язку з цим спадає на думку вислів В. Айхлера, який, аналізуючи зміст ліберального поняття «свободи», зазначав, що «без обмеження свободи умовою рівного визнання гідності всіх людей вона залишається звичайнісінькою сваволею, і будь-який акт виявлення свободи, будь-який акт самовизначення, що обмежує свободу іншого, є ігнорування та зневаження особистості іншого» [107].

Залежно від того, які з цих двох традицій ми поділяємо, ми отримуватимемо прямо протилежні відповіді на поставлені запитання. Проте для того, щоб не вдаватися до дискусії, яка, по суті, триває вже понад століття, слід підійти до зазначеної проблеми концептуально. Справді, визнаючи забезпечення прав людини основною метою діяльності держави та

основним завданням державного управління, необхідно певним чином визначити той стан, в якому перебуває людина, що відчуває захищеними свої права і гарантованими свої свободи. До речі, чи не найбільш повний перелік свобод людини закріплює Декларація 1789 року та Декларації 1793 року, які були розроблені відповідно членами Установчих зборів і Конвенту Франції. Так, у Декларація 1789 року — це ст. 4 (Свобода полягає у тому, щоб не заподіяти шкоди іншим. Таким чином реалізація природних прав кожної людини не має інших меж, крім тих, які забезпечують усім іншим членам суспільства використання тих же самих прав); ст. 7 (Жодна людина не може бути звинувачена, затримана або утримуватись під вартою якщо це не передбачено законом. Той, хто підбурює до виконання свавільних законів або сам так діє, повинен зазнати покарання) та ст. 9 (Будь-яка людина вважається невинною до тих пір, поки його вина не доведена, а якщо доведена необхідність її затримання, то будь-яка суворість, не викликана необхідністю, повинна обов'язково переслідуватись відповідно до закону). А у Декларації 1793 року— ст. 6 (Свобода є притаманною людині можливістю робити все, що не шкодить правам інших осіб; її основою є природа, а її правилом – справедливість; забезпеченням свободи є закон); ст. 9 (Закон повинен охороняти суспільну та індивідуальну свободу від посягань з боку тих, хто править); ст. 10 (Ніхто не може бути звинуваченим чи затриманим, якщо це не передбачено законом або здійснюється поза встановленим законом порядком); ст. 11 (Будь-який акт, спрямований проти будь-якої особи, якщо він не передбачений законом або здійснюється з порушенням встановлених законом форм, є актом свавільним і тиранічним); ст. 12 (Всі ті, хто став би просити, розробляти або підписувати свавільні акти, виконувати їх або розпоряджатися їх виконанням, повинні відповідати перед законом і понести покарання); ст. 13 (Оскільки кожен вважається невинним, поки не встановлено протилежне, то у разі необхідності затримання будь-яка суворість має переслідуватись законом); ст. 14 (Ніхто не може бути

засудженим і покараним інакше, як після заслуховування пояснень, виклику у порядку закону і на підставі закону, який був оприлюднений до вчинення дій. Закон, що карає дії, вчинені до його оприлюднення, є тиранічним; надання закону зворотної сили є злочином).

Коректне обґрунтування стану забезпеченості прав людини і громадянина, на нашу думку, ще 1792 р. обґрунтував В. фон Гумбольдт у праці «Про межі державної діяльності». В ній він фактично визначив межі для державного управління. На його думку, вся управлінська діяльність держави має бути спрямована виключно на забезпечення безпеки громадян один від одного та від зовнішніх ворогів: «Держава має утримуватися від будь-якої турботи про позитивне благо громадян; вона не повинна робити жодного кроку далі, ніж це необхідно для безпеки громадян один від одного та від зовнішніх ворогів; жодна інша мета не може бути виправданням для обмеження свободи громадянина». Але при цьому він робить одне надзвичайно важливе, з нашого погляду, зауваження. А саме: аналізуючи поняття «безпеки», він визнає, що насправді воно є дуже багатограним, і, судячи з усього, під ним слід розуміти не стільки відсутність загрози з боку інших людей або будь-яких зовнішніх ворогів, скільки можливість використовувати власні права. Тобто В. фон Гумбольдт пропонує не лише негативне поняття безпеки, а й позитивне, оскільки безпека постає не лише як відсутність загрози, а ще як рівна можливість усім громадянам використовувати свої права.

Саме це поняття «безпеки» як безпеки нації, суспільства та окремого індивіда, на нашу думку, може стати своєрідним шляхом для уникнення протистояння у полеміці щодо повноважень державного управління, визначення меж його застосування. Стосовно зовнішньої безпеки та безпеки від правопорушень сьогодні сказано достатньо багато. Досліджуючи зовнішні загрози національній безпеці, вчені акцентують увагу на такі дії, як: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність,

територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України. Ці проблеми можна залишити осторонь, оскільки необхідність державного управління в цих сферах для забезпечення фундаментальних прав людини видається настільки очевидною, що не потребує будь-яких пояснень чи обґрунтування.

В той же час, на сьогоднішній день можна реально говорити ще принаймні про три сфери: економічну безпеку, внутрішньополітичну безпеку та соціальну безпеку громадян. До речі, перелік загроз національній безпеці у цих сферах закріплюється в ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. Так, у внутрішньополітичній сфері цими загрозами визначаються: а) порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній; недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України; б) можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; в) загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України; г) структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці.

У сфері економічної безпеки ці загрози включають: істотне скорочення внутрішнього валового продукту; зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому

числі фінансової політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечно для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; «тонізація» національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

І, врешті-решт, у сфері соціальної безпеки найважливішими загрозами є: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, — небезпечно погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії,

алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками неімущих прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності і безпритульності.

Навіть з наведеного переліку загроз окремим сферам національної безпеки стає цілком очевидним, що їх нейтралізація та ліквідація можлива лише за умов реалізації активної державної політики у відповідних напрямках. Чи, говорячи іншими словами, за умови реалізації ефективного державного управління у цих сферах. Так, у внутрішньополітичній сфері в процесі державного управління має бути забезпечене неухильне додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист конституційного ладу, вдосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних та моральних основ суспільства; підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади; створено дійові, у тому числі судові, механізми захисту конституційних прав людини і їх основних свобод тощо.

Отже, будь-які дії, спрямовані на ліквідацію загроз національній безпеці, передбачають реалізацію активних дій з боку системи державного управління. Однак необхідність охоплення діяльністю органів державного управління соціальної, політичної та економічної сфер можна обґрунтувати і з інших позицій. Справа у тому, що з позиції захисту прав людини ми можемо охарактеризувати поняття економічної, політичної і соціальної безпеки як стан забезпеченості відповідно економічних, політичних і соціальних прав людини. На нашу думку, таке тлумачення безпеки є цілком допустимим. Більше того, воно видається прийнятним з позицій ліберальної доктрини, оскільки у даному разі ключовою категорією є не держава, а права людини, тоді як держава виступає лише засобом забезпечення цих прав у економічній, політичній та соціальній сферах [108].

Таким чином, характеризуючи процес державного управління в контексті забезпечення прав людини і громадянина, можна зробити наступний висновок: визначення забезпечення прав людини і громадянина основною метою державного управління впливає з самого факту проголошення правової держави та визначає конкретні цілі державного управління, що знаходять своє практичне втілення у реалізації державно-управлінських впливів через правову регламентацію структурно-цільових принципів.

Виходячи з зазначених цілей та відповідних структурно-цільових принципів державного управління у демократичній, правовій державі на сучасному етапі, логічно та доцільно визначити структурно-функціональні принципи, що відображають функції державного управління (а отже, організують функціональну структуру державного управління), які безпосередньо породжуються та впливають з функцій держави, в першу чергу – в частині внутрішніх функцій, спрямованих на впорядкування суспільних відносин в межах певної держави. Серед таких принципів можна назвати наступні: 1) принцип диференціації та фіксування функцій шляхом видання правових норм, тобто закріплення управлінських функцій у компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) принцип сумісності, що передбачає сумісність однопорядкових управлінських функцій у рамках компетенції одного органу, а також сумісність управлінських функцій цього органу з управлінськими функціями інших органів у межах їх підсистеми або в цілому організаційної структури державного управління; 3) принцип концентрації, який зумовлює необхідність надання певному органу таких управлінських функцій та відповідних ресурсів, щоб державно-управлінські впливи, що виходять від нього, дійсно широко і потужно спрямовували, організовували та регулювали об'єкти управління; 4) принцип комбінування, спрямований на те, щоб певна сукупність управлінських функцій, що виходить від різних компонентів

управління, у своїй власній організації не допускала дублювання та паралелізму; 5) принцип достатньої різноманітності, який вимагає відповідності управлінських функцій (функцій управлінського впливу), які належать тому чи іншому компоненту системи управління, різним його управлінським потребам з точки зору кількості та змісту (якості); 6) принцип відповідності управлінських впливів реальним потребам та запитам компонентів, які управляються, та , головним чином, об'єктів управління (в першу чергу, йдеться про суспільні відносини у конкретних сферах керованої життєдіяльності будь-якого суспільства, організованого у державній формі) [109, с. 21].

В цілому, на підставі теоретичного та нормативно-правового аналізу структурно-функціональних механізмів публічного управління можна зробити загальний висновок профільного характеру про те, що вказані механізми є тісно пов'язані між собою, забезпечуючи, по-перше, цільову спрямованість кадрової політики як складного системного процесу, по-друге, функціональну структуру кадрової політики, що виражається у компетенції конкретних державних органів та органів місцевого самоврядування як сукупності їх кадрових функцій та повноважень, а по-третє, необхідний перехід цільових настанов кадрової політики щодо його функціональної структури, без чого є неможливим ефективне її здійснення, особливо у сучасних умовах існування суспільства та держави.

Висновки до розділу 2

Визначено, що аналізуючи суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики з точки зору їх юридичного змісту та адміністративно-правової природи, можна констатувати їх неабияку важливість та актуальність для функціонування цілісної системи публічного управління у державі, що пояснюється з позицій їх загальносистемного

характеру, конституційно-правової об'єктивації та знаходження правильних цілей державно-управлінського впливу на суспільні відносини у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною з яких у демократичній, правовій сучасній державі слід визнати забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Встановлено, що структурно-функціональні механізми формування та реалізації кадрової політики є тісно пов'язані між собою, забезпечуючи, по-перше, цільову спрямованість кадрової політики як складного системного процесу, по-друге, функціональну структуру кадрової політики, що виражається у компетенції конкретних державних органів та органів місцевого самоврядування як сукупності їх кадрових функцій та повноважень, а по-третє, необхідний перехід цільових настанов кадрової політики щодо його функціональної структури, без чого є неможливим ефективне її здійснення, особливо у сучасних умовах існування суспільства та держави.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Загальна характеристика кадрової політики в органах місцевого самоврядування України

В рамках реалізації стратегії державного управління в Україні важливим вектором є розвиток місцевого самоврядування, що базується на створенні демократичної держави та подальшому зміцненні громадських інститутів країни.

Під впливом змін, які відбулися на теренах України в 2014 році, уряд знов повернувся до питання реформування системи місцевого самоврядування, оскільки в попередні роки не вдалося створити сильну муніципальну систему. Спроби реформування муніципальної системи здійснювалися ще з 2000-х років. Першим нормативно-правовим актом щодо реформування муніципалітету стала затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. № 341/2001 Концепція державної регіональної політики [110].

Другою спробою модернізації муніципальної системи стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р про реформування місцевого самоврядування у зв'язку з європейськими стандартами [111]. Але, в подальшому документ не здобув підтримки і був скасований у 2012 році.

Для підготовки спеціалістів для служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування у 1995 році була заснована Національна академія державного управління при Президентіві України. Державний вищий навчальний заклад був спочатку сформований у відповідності до Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 як Українська Академія

державного управління при Президентові України [112]. Згодом Українська академія була перейменована у Національну Академію за вагомі досягнення та внесок у розвиток державного управління в Україні.

Головною місією Академії є формування професійної еліти з питань управління серед українського суспільства через залучення наукових досліджень та використання набутих знань з питань реалізації ефективної політики публічного управління. Керівництво Академії відзначає, що їхні випускники є новою генерацією спеціалістів у державному управлінні, оскільки отримані під час навчання нові знання та вміння є важливими та корисними для розвитку сучасної демократії, забезпечення прав і свобод громадян, розвитку своєї країни на основі залучення світових стандартів.

На базі Національної академії також діють наступні інститути, що є важливими елементами у формуванні спеціалістів з питань державної служби та місцевих органів влади. Так, Указом Президента України «Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України» від 14 серпня 2012 року № 471/2012 був створений Інститут державної служби та місцевого самоврядування [113]. Метою даного закладу стало здійснення якісної підготовки висококваліфікованих кадрів для подальшої роботи та ефективного здійснення державної політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Серед спеціальностей Інституту державної служби та місцевого самоврядування доцільно визначити такі спеціальності, як «Публічне управління та адміністрування» та «Місьцеве самоврядування». В рамках першого напрямку здійснюється підготовка кадрів для роботи в сфері публічного управління. Зазначається, що випускники даної спеціальності зможуть проводити аналіз, розробки та реалізацію державної політики, здійснювати ефективну роботу з виконання своїх управлінських функцій та надання адміністративних послуг громадянам.

Спеціальність «Місцеве самоврядування» спрямована на навчання спеціалістів у сфері вирішення питань територіальних громад та місцевого розвитку. Вона є адаптованою до сучасної нормативно-правової бази України із залученням провідних європейських стандартів та спрямована на підготовку чи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Іншим важливим Інститутом, що займається підготовкою кваліфікованих кадрів для служби в органах державної служби та органах місцевого самоврядування є Інститут публічного управління та адміністрування. Основою створення Інституту є наказ президента Національної академії «Про структуру Національної академії державного управління при Президентові України» від 05 січня 2017 року № 10.

Основною задачею Інституту є підготовка кадрів для роботи у системі публічного управління, державної служби. Такі спеціалісти повинні вміти проводити аналіз показників, що сприятиме подальшій реалізації політики в сфері публічного управління та адміністрування.

Від 1 січня 1994 року в Україні був запроваджений Інститут державної служби, що почав свою роботу разом з прийняттям ЗУ «Про державну службу». Так, було створено Головне управління державної служби при кабінеті Міністрів України (Головдержслужба) та затверджено Постановою кабінету Міністрів Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України від 8 вересня 1994 р. №631.

Метою Головдержслужби є здійснення політики держави у відношенні державної служби та забезпечення функціонування управління держслужбою, основою для якої є Конституція та закони України, постанови, укази та розпорядження ВРУ, Кабміну та Президента України. Крім того, Головдержслужба покликана розробляти заходи щодо підвищення роботи органів державної та місцевої влади та проводити кваліфіковане навчання та підготовку державних службовців.

Головне управління державної служби при кабінеті Міністрів України було реорганізовано у 2011 році у новий інститут державної влади - Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) на основі Указу Президента України № 769 від 18 липня 2011 [114]. Агентство стало головним органом виконавчої влади у здійсненні державної політики та забезпечення функціонування державних органів влади.

В сфері кадрової політики НАДС здійснює наступні функції:

1. аналізу та проведення обліку складу службовців центральних та місцевих органів влади;
2. підготовки програм щодо підвищення якості управління персоналом на основі попередньо проведеного аналізу;
3. організації підтримки кадрових служб та служб з питань управління персоналом;
4. забезпечення якісного здійснення щорічної оцінки персоналу для визначення ефективності роботи співробітників та їхньої подальшої мотивації;
5. оприлюднення загального списку вакантних посад в органах державної служби та органах муніципалітету;
6. виявлення потреб на навчання кадрів, підбір програм для професійного навчання та спрямування співробітників на програми навчання та підвищення кваліфікації.

Для здійснення функції навчання та перепідготовки кадрів Національному агентству належить управління Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (ВЦПК). Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, як юридичну особу, було зареєстровано 18 жовтня 2000 року на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2000 р. № 1385 «Про Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів

державної податкової служби» у формі Державної організації Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів державної податкової служби. У сферу управління Національного агентства Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування був переданий лише у 2017 році, перебуваючи до цього часу в підпорядкуванні Державної фіскальної служби України.

Так, в компетенції Всеукраїнського центру здійснюється підготовка та підвищення службовців з питань рівня володіння державною мовою, кваліфікації з іноземних мов, кваліфікації щодо управління персоналом, кваліфікації з питань та запобігання корупції, кваліфікації для державних службовців рівні «А», «Б» та «В». Крім того, проводяться різні тренінги, зустрічі, конференції, семінари для держслужбовців; проводиться конкурс всеукраїнського рівня «Кращий державний службовець»; запроваджується аналіз та методи стратегічного планування кадрової політики. Безпосередньо, 64 співробітників керівних посад органів державної влади та органів місцевої влади пройшли курси підвищення кваліфікації у 2017 році за програмою «Інноваційні технології управління персоналом».

Структура НАДС включає 9 департаментів, одним з яких є Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі. Саме цей структурний підрозділ виконує завдання аналізу та формування кадрової політики у сфері державної служби.

Ще одним інститутом влади, що регулює кадрові питання державних органів є Рада управління людськими ресурсами державної служби при НАДС. Даний інструмент управління був заснований 07 грудня 2017 року відповідним наказом НАДС № 248 у вигляді консультативного органу при Національній академії [116]. Згідно положення про Раду від 15 лютого 2018 року № 47 необхідно виокремити основні завдання органу, які полягають в розробці пропозицій відносно розвитку сучасного управління кадровими

ресурсами в сфері держслужби; виокремленні пріоритетів та інструментів здійснення державної політики у відношенні політики управління персоналом в органах державної та місцевої влади; дослідженні та впровадженні обміну зарубіжним та всеукраїнським досвідом у питаннях управління персоналом на держслужбі та подальшій адаптації отриманого зарубіжного досвіду в сферах реалізації органів влади України.

На першому засіданні Ради 16 лютого 2018 р. Костянтин Ващенко (голова НАДС) представив майбутню форму роботи нового органу та презентував основні теми для обговорення на першому засіданні – процедура проведення конкурсів на посади в органах державної та муніципальної влади; обговорення ініціатив та нових поглядів для здійснення оцінки роботи співробітників органів державної та муніципальної служби; зміну механізмів реалізації процесів управління персоналом відповідно до змін у законодавстві.

В рамках засідання цікавим питанням для обговорення стало запровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі «HRMIS». Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо реалізації цієї Концепції відбулось напередодні, 1 грудня 2017 року згідно розпорядження Кабміну України № 844-р. Головною місією впровадження концепції стало формування механізму та етапів запровадження дієвої інформаційної системи для реалізації ефективного і прозорого управління персоналом в органах державної влади із залученням сучасних інформаційних технологій.

Нову інформаційну систему визначають у вигляді сучасного дієвого інструменту функціонування інформаційного суспільства. Розглядається, що така система стане основою для розвитку умов відкритого та ефективного державного управління, яке спрямоване в першу чергу на реалізацію потреб населення. Дане питання стало актуальним в останні роки через

невідповідність існуючого на сьогоднішній день інформаційно-аналітичного забезпечення управління персоналом в органах державної та муніципальної влади. Оскільки Україна обрала шлях європейської інтеграції, дана сфера державного управління має бути добре розвинена відповідно до існуючих європейських стандартів.

З огляду на це, можна визначити основні проблеми, які сьогодні відображені у сфері реалізації інформаційної системи управління персоналом в державних органах:

- невідповідність нормативно-правової бази з питань регулювання інформаційної системи управління кадрами;
- не має або не достатньо сформована єдина база співробітників;
- не достатньо сформований механізм моніторингу та аналізу результатів діяльності персоналу;
- слабкий розвиток рівня інформаційної інфраструктури, недостатнє технічно-апаратне забезпечення;
- відсутність бажання або низький рівень готовності працівників органів державної служби до реалізації інформаційної системи, а також недостатньо навичок роботи з новою системою у державних службовців.

Тож, на сьогоднішній день питання вдосконалення системи державної служби, органів місцевого самоврядування є актуальним у світлі необхідності створення ефективної системи вирішення проблем та питань на місцевому рівні та покращення тим самим умов життя та праці жителів.

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була прийнята третя Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [117]. Базуючись на прийнятій концепції від 2014 року почалась модернізація системи місцевого самоврядування України. Було запроваджено реформування місцевого самоврядування з метою покращення життя громадян через надання якісних послуг в рамках територіальної громади. Тобто передбачається перерозподіл основних повноважень та

фінансових ресурсів на муніципальний рівень від державних органів влади. Президент України П. Порошенко зазначив важливість даної реформи, як важливого етапу на шляху вступу до ЄС та ключового фактору Мінських домовленостей.

Ідею реформування системи місцевого самоврядування підтримують європейські колеги. Так, європейський комісар з питань розширення та Європейської політики сусідства Ш. Фюле наголосив на позитивному факторі впливу децентралізації на Україну.

Сутність політики місцевого самоврядування полягає в реалізації інтересів жителів територіальних громад країни, з метою поліпшення умов для життя, праці та самореалізації. Така політика розвивається з часів становлення України незалежною державою у 1991 році. Вже в 1997 році, закріпивши головні принципи розвитку системи місцевого самоврядування, Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [112].

В рамках розвитку системи місцевого самоврядування в Україні сформовані пріоритети, що насамперед базуються на якості професіоналізації служби в органах муніципалітету. В рамках модернізації системи місцевого самоврядування професіоналізм посадовців є одним з важливих елементів. Проблема «зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень» потребує якісного вирішення, як зазначається у розпорядженні Кабінету Міністрів України про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Головною метою професіоналізації є створення в органах місцевого самоврядування нової системи управління кадровими ресурсами з метою підвищення якості управління персоналом. Здійснення даного процесу

можливе через модернізацію самої структури та технологій системи управління людськими ресурсами, оскільки необхідно створювати умови для реалізації потенціалу робітників в своїй професійній діяльності.

Зміцнення кадрової політики безпосередньо впливає на розвиток державної політики чи політики певної організації. Для чіткого розуміння політики кадрової сфери розглянемо спершу поняття «управління кадрами» та «кадрової служби».

Необхідно зазначити, що в загальному розумінні поняття «управління кадрами» представляє єдину систему, яка складається з елементів етапів, принципів, напрямків, видів і форм кадрової роботи. Для подальшого розгляду терміну перш за все необхідно виокремити поняття «кадрів», що являє собою штатний склад всіх працівників організації або підприємства. Штатний кадровий склад складається з двох груп – кадрів управління (або службовців) та робочих кадрів.

В науковій літературі не має єдиного підходу щодо розуміння терміну «кадрова служба». За дослідженнями Григорія Атаманчука «кадрова служба» є центром управління персоналом й несе в собі ключову функцію кадрового забезпечення персоналом. [4, с. 156].

Дослідник А. А. Немчинов визначає, що кадрова служба є діяльністю органів управління, які відповідають за здійснення задач та цілей кадрової політики. В своїй роботі «Муніципальна служба» автор виділяє основні види діяльності кадрової служби. Сюди слід віднести підбір кандидатів, проведення конкурсного відбору, працевлаштування згідно умов законодавства, створення й розвиток кадрового резерву, мотивація персоналу та їх оцінка за результатами роботи, спостереження за реалізацією умов праці, планування штатної чисельності та планування кар'єри робітників через залучення їх до різних програм з підвищення кваліфікації та розвитку свого потенціалу [56, с. 67].

В Україні, відповідно до чинного законодавства, поняття кадрової служби описується у Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади». В документі зазначається, що в центральних і місцевих органах влади створюється структурний підрозділ, що відповідає за проведення кадрової політики установи. Такий підрозділ може бути у вигляді відповідного департаменту, відділу, управління або служби кадрів з наявністю спеціаліста з кадрових питань [70, 71].

Опис поняття та повноважень кадрової служби державних органів також наведено у Законі України «Про державну службу» та у наказі Нацдержслужби України від 5 березня 2012 року, № 45 [30, 32].

Кадрова служба органів місцевого самоврядування України підпорядковується положенням Конституції України, законам України, постановам Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, указам Президента України та нормативним актам відповідних органів муніципалітету.

Проаналізувавши підходи до визначення терміну «кадрової служби» можна виділити функціонал самого процесу управління кадрами, що включає планування штату працівників, підбір кандидатів, оцінка ефективності роботи персоналу. Всі зазначені функціональні обов'язки спрямовані на поліпшення якості умов праці для робітників, виявлення проблемних моментів у здійсненні кадрового менеджменту для їх подальшого уникнення, мотивацію співробітників. Дані процеси спрямовані на єдину мету – покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню.

У результатах досліджень А. Я. Кібанова розвиток політики управління персоналом має включати наступні рівні:

- планування кадрового штату, пошук та підбір персоналу відповідно встановленим вимогам на вакантні посади, облік персоналу,

організацію мотивації, стимулу до роботи та розвитку своїх професійних здібностей, проводити матеріально-технічне й інформаційне забезпечення робітників;

- адаптація нових співробітників та їхнє подальше навчання, проведення оцінки компетенцій та атестації співробітників відповідно до вимог вакантних посад та ефективності виконаної роботи, сприяння кар'єрному розвитку та підвищенню співробітників, створення, розвиток і вдосконалення кадрового резерву організації;
- визначення потреби в навчанні, розподіл коштів на навчання, розробка навчальних планів (програм), організація процесу навчання, оцінка процесу навчання [43, с. 63].

На сучасному етапі Україна переживає часи реформування відносно державної влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на таку модернізацію системи важливим елементом є розвиток та вдосконалення кадрової політики як державних органів влади, так і місцевих. Питання є вкрай актуальним, оскільки державні установи потребують висококваліфікованих спеціалістів для ефективного вирішення питань місцевого рівня та дієвої співпраці з населенням.

Органи місцевого самоврядування України загалом мають класичний вигляд кадрової служби. Саме кадрова служба і здійснює політику управління персоналом організації [80].

Для розвитку ефективного кадрового потенціалу в органах державної та муніципальної влади необхідно зазначити наступні засади формування кадрової політики. До них відносяться:

1. сприяння реалізації реформи децентралізації;
2. створення дієвого механізму взаємодії з населенням шляхом надання їм якісних послуг;
3. дотримання політичної нейтральності посадовою особою;

4. правильний розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади задля економії бюджету та для того, щоб не було дублювання роботи;
5. впровадження кадрового планування, аналізу ринку праці і здійснення ефективного рекрутингу або підбору персоналу на основі проведених досліджень;
6. здійснення кадрової роботи відповідно до існуючих нормативно-правових норм та законодавчих актів [81].

Виходячи з вищезазначених положень можна стверджувати, що кадрова політика повинна базуватись на принципах законності, прозорості, визначення пріоритету прав і свобод громадянина, цілеспрямованості, неупередженості, патріотизму (але з дотриманням політичної нейтральності), надання громадянам рівного доступу до державної служби.

Але, окрім класичних, історично сформованих функцій кадрового відділу на сучасному етапі розвиваються такі, як вироблення спільних традицій, норма поведінки, цінностей, корпоративної культури для створення єдиної ціннісної системи та системи поведінки робітників; впровадження нових сучасних технологій (наприклад, створення електронних підписів керівників для полегшення системи документообігу); створення спільної філософії або стратегії в плані управління персоналом.

В сфері реалізації кадрової політики органи місцевого самоврядування України базуються на принципах, що зазначені у Конституції та законах України, у постановах Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, регламентуються указами Президента України а також рішеннями місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, уряд залучає зарубіжний досвід з питань розвитку системи місцевого самоврядування. В основному це виявляється у підписанні та ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування від 1997 р. [29].

Важливим документом, що визначає та регулює питання кадрової політики в органах місцевого самоврядування України є Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади, яке затверджено постановою КМУ від 02.08.1996 № 912 та наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 року № 47 [71].

У типовому положенні зазначається основна інформація щодо завдання та функцій служб управління персоналом та описується найбільш прийнятна структура та штатна кількість працівників даної служби. Важливим є й той момент, що положення про відділ або службу управління персоналом органів державної та місцевої влади розробляються на основі даного положення.

Так, відповідно до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади, основними завданням кадрової служби визначено:

- реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі;
- забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом;
- забезпечення організаційного розвитку державного органу;
- добір персоналу державного органу;
- прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах;
- документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення [71].

Оскільки в виконавчих органах управління персоналу необхідно керуватись Типовим положенням, з боку відділу підприємства можуть бути

додані й функції створення стратегії (HR-стратегії) в сфері управління людськими ресурсами; реалізація політики відповідно до стратегії.

Крім того, Україна є активною країною-учасницею міжнародного співробітництва з питань місцевого самоврядування, державної служби та питань управління кадровими ресурсами. За участю НАДС проводяться такі ініціативи й проекти як:

- ЄС та Міжнародний банк реконструкції та розвитку реалізують проект зміцнення управління державними ресурсами. Інформаційна система управління людськими ресурсами (HRMIS) була розпочата в рамках даної ініціативи.
- Німецька компанія Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) стала співорганізатором тренінгу «EU HRM Trainer Programme». В рамках даного заходу 55 держслужбовців пройшли навчання та отримали сертифікати з питань управління персоналом.
- В межах Швейцарської стратегії співробітництва для України на 2015-2018 роки був створений швейцарсько-український проект DOCCU - Розвиток громадянських компетентностей в Україні. В рамках проекту були розроблені програми підвищення кваліфікації співробітників органів державної та місцевої влади, а також створено інформаційний довідник для співробітників державної служби, в якому висвітлюється розвиток компетентностей для службовців.
- За сприянням НАДС та Фонду Ганса Зайделя була сформована програма з підвищення кваліфікації державних службовців. В рамках програми на сьогоднішній день реалізовано семінар з питань професійної підготовки держслужбовців, а також була організована міжнародна конференція на тему «Потреби і можливості розвитку людських ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації» [55].

Національне агентство України з питань державної служби робить вагомий внесок у розвиток та формування механізмів управління людськими

ресурсами як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Пріоритетним напрямком роботи агентства слід виділити розробку програм щодо покращення якості кадрового менеджменту в органах державної та місцевої влади, аналіз та пошук нових можливостей для навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, розвиток відносин з міжнародними представниками в рамках реформування системи публічного правління в Україні та системи управління людськими ресурсами.

Таким чином, у висновку до підрозділу можна зазначити, що кадрова політика є важливим аспектом розвитку органів державної та місцевої влади. Від ефективності проведення кадрової політики або управління персоналом залежить якість функціонування всієї системи державної служби та системи місцевого самоврядування.

3.2. Модернізація кадрової політики в органах місцевого самоврядування України у контексті європейської міждержавної інтеграції

Система місцевого самоврядування є основою для розвитку демократичної держави, заснованої на конституційних та соціально-правових нормах. Перетворення соціально-економічного характеру безпосередньо залежить від ефективності проведення роботи в органах місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку української державності спостерігається спрямованість на приєднання країни до європейського союзу, а отже відбувається й зорієнтованість на європейські стандарти.

Обравши шлях європейської інтеграції Україні необхідно провести ряд реформ для адаптації до європейського законодавства. Тому на сучасному етапі муніципальна система України також зазнає змін.

Від 2014 року почалась модернізація системи місцевого самоврядування України. Було запроваджено реформування місцевого самоврядування з метою покращення життя громадян через надання якісних послуг в рамках територіальної громади. Тобто передбачається перерозподіл основних повноважень та фінансових ресурсів на муніципальний рівень від державних органів влади.

Ідею реформування системи місцевого самоврядування підтримують європейські колеги. Так, європейський комісар з питань розширення та Європейської політики сусідства Ш. Фюле наголосив на позитивному факторі впливу децентралізації на Україну [73].

Сутність політики місцевого самоврядування полягає в реалізації інтересів жителів територіальних громад країни, з метою поліпшення умов для життя, праці та самореалізації. Така політика розвивається з часів становлення України незалежною державою у 1991 році. Вже в 1997 році, закріпивши головні принципи розвитку системи місцевого самоврядування, Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [29]. На сучасному етапі, дотримуючись європейського напрямку у зовнішньополітичному курсі, місцеве самоврядування потребує модернізації та реформування. Так, нова основа муніципалітету почала формуватися від 2014 року.

Новий муніципалітет бачать ефективним та діючим, що зможе впроваджувати політику для поліпшення життя та громад, надасть можливість громадам на самостійне вирішення питань місцевого рівня в межах українського законодавства. Потреба у реформуванні місцевого самоврядування зумовлена рядом причин, оскільки сучасна муніципальна система не відповідає потребам громадян у питаннях забезпечення розвитку для громадян, самореалізації, захисту прав, створення безпечного середовища для життя. Відсутність реалізації самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України громадянами

території, що закріплене в Конституції України, стало ключовим фактором для перегляду політики муніципалітету [77].

Безпосередньо у органів місцевого самоврядування в підпорядкуванні знаходяться питання поліпшення життєвих умов громадян певного міста, села чи селища. Таким чином, доцільним є політика перерозподілу повноважень від державних структур до органів місцевого самоврядування як наслідок муніципальної реформи в Україні. Маючи право здійснювати керівництво на адміністративно-територіальному рівні, органи місцевого самоврядування можуть більш ефективно реалізовувати політику в кадровій чи фінансовій сферах.

Але, в процесі запровадження європейських стандартів виникають питання, що стають на перешкоді досягнення зазначених стандартів. Головним чином, це пов'язано з наявністю недоліків функціонального характеру в рамках інституту державної служби в Україні. Головним елементом тут виступає недостатній рівень професіоналізму службовців, які уповноважені виконувати функції державної або муніципальної служби.

Існує ряд факторів, згідно яким зумовлюється неефективність роботи в органах місцевого самоврядування. В основному це обумовлено причинами здійснення недосконалої кадрової політики, неефективної розстановки та розподілу кадрових ресурсів, прийняття на службу осіб, які не мають належного кваліфікованого рівня освіти або стажу роботи, порушення процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, проведення оцінки та атестації співробітників з порушеннями відповідних норм та правил [34].

Виявляється, що кадрова політика органів влади сьогодні не задовольняє сучасні вимоги. Через недостатню кількість кваліфікованих працівників кадрової служби відбуваються суттєві порушення, які можуть проявлятися в проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад,

проходженні державної служби та служби в ОМС, проведенні оцінки та атестації персоналу тощо.

В рамках органів місцевого самоврядування визначають основні причини неефективності управління персоналом, що виявляється у:

- недостатній відкритості та прозорості системи управління людськими ресурсами;
- розвитку корупційності службовців і посадовців;
- невідповідність існуючим нормам та правилам з питань управління людськими ресурсами;
- недостатній розвиток механізмів з питань реалізації ротації та планування персоналу;
- відсутність можливостей зі здійснення професійного розвитку без відриву від роботи;
- не здійснення політики мотивації персоналу і як результат низький рівень результативності діяльності службовців та посадовців;
- відсутність єдиних сформованих критеріїв оцінки для персоналу або проведення оцінки у невідповідності до зазначених норм та правил [5].

Тому, для реалізації реформування системи місцевого самоврядування в Україні спочатку необхідні зміни в роботі самих органів місцевого самоврядування. Головним чином, це стосується персоналу ОМС. Для побудови ефективної системи влади необхідне залучення професіоналів та спеціалістів до роботи в ОМС.

Про необхідність реформування методів управління персоналом в системі державної служби та місцевого самоврядування зазначає голова НАДС Костянтин Ващенко. Головною метою модернізації кадрових служб в Україні є забезпечення роботи органів професійними та компетентними службовцями та посадовцями, оскільки саме «від їхньої роботи залежить якість послуг, які отримують громадяни і обличчя держави, тому що люди, звертаючись, до органів державної влади, повинні бачити не бюрократа, який

ховається від них, і запитує, чому вони пришли, а вирішує конкретну проблему, конкретне питання, з якими громадянин звернувся до влади», - зазначає К. Ващенко у своєму виступі в ефірі Українського радіо [12].

В контексті проведення реформування політики управління персоналом К. Ващенко посилається на Закон України «Про державну службу» як основоположний документ, що визначає модель української державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також базується на основних європейських принципах.

Голова Національного агентства з питань державної служби також наголошує на необхідності сучасних методів управління людськими ресурсами, оскільки кожному працівнику органів муніципалітету чи державної служби необхідно чітко усвідомлювати які в нього цілі, для чого він здійснює роботи та яких задач має досягти [32]. Для допомоги визначення відповідей на зазначені питання в органах МС та держслужби запроваджуються оцінювання персоналу.

В органах місцевого самоврядування та державної служби існують різновиди методів оцінювання персоналу. Але, спершу необхідно визначити саме поняття «оцінки персоналу», оскільки погляди дослідників відрізняються одні від одного. Так, Л. Балабанова розглядає оцінку персоналу як процес встановлення відповідності між якісними характеристиками персоналу та вимогами певної посади [117, с.12-14].

Оцінку персоналу як процедуру виявлення рівня відповідності певних якостей працівника і результатів його діяльності до певних вимог розглядають у своїх дослідженнях М. Головатий та М. Лукашевич [40, с.23-30]. Схожої думки дотримується й дослідник В. Савченко, акцентуючи увагу на аналізі рівня професійних, особистих і ділових якостей співробітника.

Сучасна ситуація в органах місцевого самоврядування говорить про відсутність єдиної системи проведення оцінювання персоналу. Існує багато методів проведення оцінки, але єдиної комплексної системи не вироблено

для всіх органів муніципалітету. На сьогоднішній день найбільш поширеними формами оцінки є самооцінка та зовнішня оцінка (або оцінювання керівником). Але дана форма оцінювання може показати результати в разі комплексного використання обох методів, оскільки відсутність однієї з форм оцінки призводить до чисто суб'єктивного оцінювання.

У світлі реформування кадрової системи ОМС України проведення якісної оцінки персоналу є важливим елементом. Сьогодні основними проблемними моментами в реалізації зазначеного питання постають питання паралельного використання двох систем оцінювання – щорічної оцінки персоналу та атестації посадовців. Крім того, слід також визначити використання більш спрощених методів оцінки персоналу, що не дозволяє якісно та в повній мірі оцінити потенціал співробітників, та відсутність зворотного зв'язку між керівництвом та спеціалістами, що проходять оцінювання. Виходячи з вищезазначеного, для підвищення ефективності проведення оцінки персоналу потрібно включати до оцінки всіх співробітників організації, забезпечувати якісний та своєчасний зворотній зв'язок за результатами оцінки, забезпечувати доступ працівників до результатів проведеної оцінки.

Тож, однією з головних задач проведення в Україні широкомасштабної адміністративної реформи невід'ємною складовою є вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного персоналу органів місцевого самоврядування. Велика увага в даному питанні приділяється процесу професіоналізації управлінської праці, виявленню й аналізу особливостей та умов здійснення цього процесу, а також розробки та впровадження ефективної системи його супроводу.

У 2011 році була здійснена спроба удосконалення питання управління персоналом за допомогою прийняття нової редакції ЗУ «Про державну службу». Редакція було розроблена на основі Закону України «Про державну

службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [118]. В новій редакції закону з'явився опис нових структурних підрозділів – а саме служб з питань управління персоналом, а також перелік обов'язків працівників даних служб.

Так, відповідно до статті 1 розділу I Закону України «Про державну службу» №4050-VI від 17 листопада 2011 року служба персоналу державного органу визначається як «окремий структурний підрозділ чи державний службовець у цьому органі або його апараті, що забезпечує здійснення керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті своїх повноважень, відповідає за документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а також виконує інші функції, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами» [52].

На сьогоднішній день закон не є актуальним, оскільки втратив чинність у зв'язку прийняття ЗУ «Про державну службу» від 10 грудня 2015 № 889-VIII [32]. Новий закон не надає термінологічне Появлення служби управління персоналом, але зазначає основні функції такої служби. Так, «служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством» згідно зі статтею 18 Розділу III Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [32, стаття 18].

Крім того, в ЗУ «Про державну службу» від 2015 року вперше серйозної ролі було приділено визначенню менеджменту системи управління персоналом. В рамках ЗУ № 889-VIII передбачається

підпорядкування підрозділу управління персоналом безпосередньому керівнику і в рамках даного закону виконання таких функцій підрозділом, як:

- здійснення відповідальності з питань управління персоналом за реалізацію своїх обов'язків;
- якісне здійснення керівником та співробітниками структурного підрозділу своїх безпосередніх, професійних повноважень;
- добір (підбір) персоналу та адаптація;
- навчання та планування заходів з приводу підвищення кваліфікації або рівня професійних навичок;
- класичне документальне забезпечення.

Тож, новий ЗУ «Про державну службу» від 2015 року можна вважати першим кроком трансформування кадрової служби в органах місцевого самоврядування в підрозділи з питань управління персоналом.

Термін «управління персоналом» все частіше зустрічається в органах місцевого самоврядування. Можна сказати, що така політика є продовженням кадрової роботи, але з залученням нових механізмів та технологій. Український дослідник В.Князєв зазначає про те, що на сучасному етапі відбувається не тільки заміна поняття «відділу кадрів» на «управління персоналом», а й перебудова методів та філософії кадрової роботи, яка спрямована на здійснення якісного кадрового забезпечення на підприємстві чи в установі [119, с.12-20].

Положення про структурний підрозділ є головним документом в рамках певного ОМС в сфері формування політики управління персоналом. Тому саме в Положенні відзначаються основні напрямки роботи структурного підрозділу та головні цілі, які для служби управління персоналом є необхідними для виконання. Основні цілі підрозділу відповідно до Положення можуть бути представлені в ієрархічному порядку, як зазначено на схемі 3.2.2. Тобто, в такому переліку зазначаються за ієрархією найбільш високі та першочергові цілі, а потім позначаються ті, що знаходяться

в підпорядкуванні у перших. Так формується дерево цілей, де с основі лежить головна ціль підрозділу управління персоналом, виконання якої забезпечує функціонування всього підрозділу управління персоналом.

На сучасному етапі для ефективного управління персоналом використовуються різні методи для мотивації співробітників, розвитку їх потенціалу, надання можливості для самореалізації [18]. В рамках здійснення політики управління персоналом використовуються наступні заходи: здійснюється підбір кандидатів із залученням різних каналів пошуку, адаптація нових співробітників, навчання та розвиток персоналу, щорічна оцінка персоналу (що визначає ефективність роботи співробітників з допомогою залучення різних методик оцінювання, наприклад метод 360 градусів, асесмент-центр, тестування, інтерв'ювання, метод експертних оцінок персоналу та інші), створення корпоративної культури працівників в органах місцевого самоврядування. Розширюється й функціонал діяльності кадрових служб. З'являється спеціаліст, який відповідальний за управління персоналом, так званий спеціаліст по персоналу (HR-менеджер).

Складнощі в модернізації кадрової служби сьогодні складають велика кількість документальної роботи (з питань працевлаштування та звільнення працівників, оформлення відпусток та відряджень, видачу довідок про місце роботи, реєстрацію лікарняних листів). Через існуючі проблемні питання у реалізації політики кадрової необхідно зазначити, що сьогодні кадрова служба потребує повного перетворення [33].

Відповідно до існуючої ситуації доцільно розглядати переформатування політики здійснення кадрової політики органів місцевого самоврядування. Для покращення ефективності роботи з питань управління персоналом автор вважає, що необхідно провести чітке розмежування на здійснення роботи з кадрових питань та роботу з питань управління персоналом. Так, до кадрової служби можна віднести класичні функції відділу кадрів, що зазначено у підрозділі 3.1. розділу 3 даного дослідження.

Реалізацію політики з управління людськими ресурсами необхідно проводити в рамках створення нових відділів з управління персоналом [25]. Це можуть бути структурні підрозділи у вигляді департаментів, управлінь, відділів. Саме до таких структурних підрозділів слід віднести політику управління персоналом, що включатиме:

- підбір та адаптацію кандидатів;
- проведення конкурсного відбору кандидатів на вакантні посади в ОМС;
- здійснення заходів щодо їхньої мотивації та виявлення проблемних питань у співробітників в ході адаптації;
- забезпечення навчання посадовців та підвищення кваліфікації, особливо для співробітників, що не мають досвіду роботи;
- проведення щорічної оцінки персоналу;
- отримання зворотного зв'язку від керівництва та співробітників для оперативного реагування на проблемні питання та визначення настрою працівників, що були недавно призначені на службу в органах місцевого самоврядування;
- здійснення аналізу ринку праці та пошук кандидатів із залученням різних каналів пошуку на вакантні посади ОМС;
- формування та постійне оновлення кадрового резерву, до якого входять як кандидати, що претендують на отримання посади в органах, так і діючі співробітники, які претендують на керівні посади в результаті високих показників своєї роботи;
- проводити залучення активної молоді до знайомства з роботою в ОМС, особливо через проведення стажування в структурних підрозділах муніципалітету або проведення муніципальних шкіл.

Попередньо описана структура вже має приклади реалізації. Так, Маріупольська міська рада (ММР) с 2015 року проводить активне реформування муніципальної служби відповідно до проекту децентралізації в Україні. В плані кадрової модернізації також спостерігається значний

прогрес. В Маріупольській міській раді було створено управління планування та розвитку персоналу й активно впроваджуються нові технології та методи з управління персоналом. На сьогоднішній день в міській раді створена система підбору персоналу, система оцінювання ефективності праці, розробляється процес адаптації нових співробітників. Також впроваджується формування кадрового резерву, прогнозування розвитку персоналу, розвиток системи мотивації співробітників (як матеріальної, так і нематеріальної), залучення нових молодих спеціалістів через співробітництво з вищими навчальними закладами м. Маріуполя.

Для ефективного здійснення функцій з управління людськими ресурсами в структурі управління існують наступні відділи:

- відділ кадрів та служби в органах місцевого самоврядування
- відділ організаційного розвитку
- аналітично-плановий відділ
- відділ навчання та розвитку персоналу
- відділу підбору та адаптації персоналу

До компетенції відділу підбору та адаптації персоналу та відділу навчання та розвитку персоналу належить реалізація процесів з питань управління персоналом. Тому, на прикладі управління планування та розвитку персоналу Маріупольської міської ради можна побачити чітке розмежування кадрової політики та політики управління персоналом.

Схожа структура спостерігається й у Львівській міській раді. У 2016 році в раді було утворено управління персоналом, що здійснює формування та реалізацію кадрової стратегії міської ради, забезпечення розвитку кадрів, сприяння їх адаптації та кар'єрному росту [94]. До складу управління входять три відділи: підбору та оцінки персоналу, кадрового діловодства та аудиту та відділ навчання, стажування та практики.

Харківська міська рада має в своїй структурі підрозділ з питань управління персоналом під назвою Служба персоналу. Служба займається

реалізацією державної політики в сфері управління персоналом в рамках здійснення документального забезпечення служби, організації підбору та оформлення нових співробітників тощо. В підпорядкуванні служби знаходяться такі структурні одиниці, як відділ кадрової роботи, сектор по роботі з персоналом, сектор документального оформлення проходження служби, відділ запобігання та виявлення корупції та відділ підвищення кваліфікації та забезпечення роботи служби [83].

Таким чином, можна зазначити, що процеси модернізації класичних кадрових служб в структурні підрозділи з питань управління персоналом взяло початок та в деяких органах місцевого самоврядування України активно розробляється та реалізується.

Український дослідник питань розвитку місцевого самоврядування та перспектив реформування кадрових служб В. Золотарьов виокремлює ряд заходів, які могли б посприяти підвищенню ролі підрозділів з питань управління персоналу в органах місцевого самоврядування. До них відносяться:

- Проведення тренінгів та семінарів для керівництва структурних підрозділів з питань управління персоналом з метою отримання сучасних та новітніх знань про технології менеджменту персоналу.
- Створення нової спеціальності «організаційно-кадрова робота» в рамках Національної академії державного управління при Президентові України для навчання майбутніх кваліфікованих працівників кадрових служб.
- Постійне забезпечення можливістю навчання та підвищення кваліфікації або перекваліфікація співробітників кадрових служб ОМС.
- Створення загальної бази нормативно-правових норм та законів України з питань кадрової роботи та роботи в органах місцевого самоврядування для більш якісного та кваліфікованого здійснення

робочих обов'язків нових співробітників структурного відділу управління персоналом.

- Розробка системи критеріїв оцінювання результатів роботи співробітників кадрової служби та служби управління персоналом [34].

Отже, кадрова політика повинна розвиватись на засадах комплексності, з урахуванням особливостей та потреб робітників кадрової служби для ефективного виконання ними роботи з питань управління персоналом.

Інноваційним елементом модернізації кадрових служб ОМС в Україні, на прикладі зарубіжного (в тому числі й норвезького) досвіду є кадровий HR-консалтинг.

Кадровий консалтинг доволі активно практикується в європейських організаціях. Сам термін кадрового консалтингу має визначення діяльності, що спрямована на вирішення питань з приводу сфери управління персоналом. в основному можна визначити основні напрямки діяльності кадрового консалтингу - в широкому сенсі в рамках процесу реалізуються питання розробки рішень з відбору співробітників, контролю кадрового складу, системи оплати праці, підвищення кваліфікації і управління кадрами, охорони праці та психологічного клімату в колективі. Головним завданням HR-консалтингу є сприяння оптимізації процесу залучення і використання ресурсу управління людським потенціалом [46].

Крім того, до компетенції питань кадрового консалтингу можна віднести:

1. Розробку кадрової політики й створення стратегії управління кадровими ресурсами.
2. Підбір кандидатів на актуальні вакансії, їх подальша адаптація й забезпечення готовим робочим місцем.
3. Проведення оцінки персоналу у різних площинах: на етапі відбору кандидатів, як щорічна атестація, як підвищення

кваліфікації.

4. Розробка корпоративної культури або етики, створення посадових інструкцій.
5. Навчання персоналу в разі необхідності, та як елементу підвищення кваліфікації [120, с. 102-112].

Цікаво зазначити, що вищезазначені питання кадрового консалтингу все частіше застосовуються сьогодні в органах місцевого самоврядування. В даному випадку система управління персоналом виступає як один з видів класифікації кадрового консалтингу. Це говорить про те, що в сучасних умовах розвитку кадрової політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування відбувається модернізація, починають впроваджуватись принципи кадрового консалтингу, що безпосередньо є частиною здійснення політики управління персоналом.

Крім того, все частіше застосовується поняття «професійної компетентності» працівників, що означає здатність працівника державної або муніципальної влади застосовувати знання та уміння, в рамках своїх повноважень, та проявляти ділові і моральні якості при виконанні своїх службових обов'язків. Термін «професійної компетентності» є відносно недавнім, запровадженим у Закон України «Про державну службу» від 2015 року [32]. Актуальність його полягає у необхідності створення ефективного кадрового складу працівників в сучасній службі місцевого самоврядування та державній службі, основою для чого постає професіоналізм чи окремі професійні компетентності співробітників. Даний термін набув свого поширення завдяки розвитку процесів менеджменту людських ресурсів у сфері держслужби та органів місцевого самоврядування. Запровадження положень даного різновиду менеджменту витікає з вимог, що формуються Європейським Союзом відповідно до країн, які мають намір вступу до ЄС. Положення щодо реалізації менеджменту людських ресурсів представлені у

документі «Принципи публічного адміністрування», підготовленому дослідниками SIGMA [126].

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management або Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – це провідний аналітичний центр ЄС, що реалізується разом з Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Головним чином програма спрямована на країни, які бажають долучитись до ЄС, тому й мають попередньо провести модернізацію системи державного управління [121].

У 2006 році в Україні було реалізовано оцінювання державного управління з фінансовою підтримкою Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії та Швецького агентства з міжнародного розвитку при посередництві Європейської Комісії. Базовими стали показники та компетенції, визначені аналітичним центром SIGMA для використання в країнах-претендентах на отримання статусу країни-члена ЄС. За результатами оцінки у 2006 році був представлений фінальний звіт "Стратегія адміністрування реформи: рекомендації SIGMA Урядові України". Відповідно до цього документу, дослідивши сферу державної служби та адміністративного законодавства, експерти програми відзначили недостатній рівень професійності державної служби, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ, недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей як верховенство права, відкритість, політична нейтральність [121]. Відповідно до зазначених проблемних питань експерти європейських країн рекомендували ряд заходів для підвищення ефективності державного управління, зокрема в кадрових питаннях:

1. Прийняття нової редакції ЗУ «Про державну службу», який би базувався на неупередженості, політичній нейтральності державних службовців та посадовців та сприяв би впровадженню єдності управління персоналом.

2. Підготовка нових кваліфікованих кадрів, які б сприяли забезпеченню реалізації реформування системи державної служби та системи місцевого самоврядування.

Повертаючись до поняття «менеджменту людських ресурсів» або Humanity resource management (HRM), дослідники центру SIGMA описують даний термін як деякий підхід до зайнятості та розвитку осіб, які працюють в організації. В рамках проведених досліджень центром виділяють наступні види менеджменту людських ресурсів:

- Competency-based HRM – менеджмент людських ресурсів, який базується на компетентності;
- Strategic HRM – стратегічний менеджмент людських ресурсів;
- Delivering HRM: systems and roles - менеджмент делегування систем і ролей;
- HRM and performance - менеджмент і продуктивне виконання роботи;
- Human capital management - менеджмент людського капіталу;
- Knowledge management - менеджмент знань
- The ethical dimension of HRM - етичні виміри менеджменту людських ресурсів [101].

SIGMA розробила принципи державного управління в 2014 р., результати чого були представлені в документах «Детальний виклад Принципів державного управління для країн ЄС щодо розширення» та «Принципи державного управління для країн-кандидатів до ЄС і потенційних кандидатів». За допомогою запропонованих принципів можна визначити яким найкращим шляхом здійснювати державне управління та дотримуватись вимог, які необхідні в ході інтеграції країн до Європейського Союзу. Тож, основі принципи включають наступне:

Принцип 1: Обсяг державної служби адекватний, чітко визначений і застосовується на практиці.

Принцип 2: Політична і правова основа для професійної та послідовної державної служби встановлюється і застосовується на практиці; інституційна структура забезпечує послідовну і ефективну практику управління людськими ресурсами в рамках державної служби. Головною вимогою тут визначається ефективні управлінські стандарти і практика управління персоналом.

Принцип 3: Відбір державних службовців заснований на заслугах і рівному ставленню на всіх його етапах; критерії для зниження в посаді і припинення державних службовців є чітко обґрунтованими й зрозумілими.

Принцип 4: Запобіжні міри з приводу прямого чи непрямого політичного впливу на керівні посади державної служби .

Принцип 5: Система винагороди державних службовців заснована на класифікації посад; це повинно бути справедливо і прозоро.

Принцип 6: Забезпечення професійного розвитку державних службовців; це включає в себе регулярне навчання, справедливу оцінку роботи, мобільність і просування на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і достоїнств.

Принцип 7: Заходи щодо забезпечення чесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни в державній службі [104].

Таким чином, менеджмент людських ресурсів є інноваційним елементом нового Закону «Про державну службу» та визначає важливість персони державного службовця або посадовця як основного ресурсу здійснення ефективної роботи органу державної чи муніципальної влади.

Дана модернізація кадрових систем в ОМС відбувається згідно зі Стратегією державної кадрової політики (на 2012 – 2020 рр.), яка схвалена Президентом України від 2012 року. Стратегія спрямована на модернізацію кадрової системи державних та муніципальних органів, а також на забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку

України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [90].

Крім того, нова система управління персоналом базується на принципах, що були закладені у Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. для створення ефективної сучасної системи управління кадровими ресурсами в органах державного та місцевого управління. В концепції представлені шляхи модернізації та реформування системи управління персоналом. Сюди входять наступні заходи [76]:

- Розробка за впровадження профілю посадової особи, тобто за якими компетенціями слід здійснювати відбір кандидатів на службу в ОМС;
- Оцінювання діяльності персоналу для формування подальшої мотивації працівників, виявлення та робота з «критичними зонами» в діяльності співробітників;
- Залучення європейського досвіду роботи ОМС для модернізації кадрових служб та створення нових засад управління персоналом;
- Удосконалення нормативно-правових актів згідно встановленої мети щодо модернізації системи управління;
- Створення механізму кадрового резерву. Була запропонована ідея створення резерву Президентського – «Нова еліта нації»;
- Аналіз ринку праці з метою впровадження системи державного замовлення на підготовку спеціалістів;
- Розробка корпоративної культури, що сприятиме більш комфортному та ефективному здійсненню своїх обов'язків працівниками через оптимізацію взаємовідносин з іншими колегами (за наявності спільних норм поведінки та цінностей підприємства);
- Розвиток кадрового потенціалу через використання механізмів оцінки та мотивації співробітників.

Реалізацію запропонованих задач можна вже спостерігати. Яскравим прикладом в реалізації вищезазначеної політики є Маріупольська міська рада. Міська рада активно впроваджує нові технології та методи з управління персоналом. На сьогоднішній день в міській раді створена система підбору персоналу, система оцінювання ефективності праці, розробляється процес адаптації нових співробітників. Також впроваджується формування кадрового резерву, прогнозування розвитку персоналу, розвиток системи мотивації співробітників (як матеріальної, так і нематеріальної), залучення нових молодих спеціалістів через співробітництво з вищими навчальними закладами м. Маріуполя [95].

Таким чином, модернізація кадрової системи є невід'ємним процесом сучасного реформування муніципалітету та децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Здійснення ефективної політики органів місцевого самоврядування перш за все залежить від персоналу, який працює для досягнення головних цілей та отримання високих результатів в рамках органів місцевого самоврядування. Будуючи державу на засадах демократичних цінностей, необхідно здійснювати заходи для ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування, оскільки на сучасному етапі система місцевого самоврядування не повністю відповідає потребам суспільства. В органах місцевого самоврядування України є потенціал для здійснення даної політики та створення більш ефективної та доступної муніципальної системи. Модернізація муніципалітету покликана створити нову, більш ефективну систему, в якій з допомогою залучення досвідчених професіоналів (через оновлення системи управління персоналом) продовжить своє формування новий муніципалітет з якісними послугами для громадян.

Висновки до розділу 3

Доведено, що кадрова політика є важливим аспектом розвитку органів державної та місцевої влади. Від ефективності проведення кадрової політики або управління персоналом залежить якість функціонування всієї системи державної служби та системи місцевого самоврядування. Відповідно до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади у кожному державному органі або органі місцевого самоврядування повинен бути створений структурний підрозділ, що займається питанням управління персоналом та створена відповідна посада спеціаліста з кадрових питань. Такий структурний підрозділ є необхідним, оскільки саме він забезпечує реалізацію політики з питань управління людськими ресурсами, підбору та призначення кандидатів на службу, розроблення програм з навчання та мотивації співробітників, здійснення документальної роботи та виконання інших функцій відповідно до законодавства.

Показано, що модернізація кадрової системи є невід'ємним процесом сучасного реформування муніципалітету та децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Здійснення ефективної політики органів місцевого самоврядування перш за все залежить від персоналу, який працює для досягнення головних цілей та отримання високих результатів в рамках органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

1. Публічне управління можна визначити як основний на сучасному конкретно-історичному етапі різновид соціального управління, що здійснюється виключно публічною владою шляхом цілеспрямованої, вольової, системної діяльності конкретних людей (державних управлінців та управлінців місцевого самоврядування), що має нормативний підзаконний характер та мету вчинення регулюючого і організаційного практичного впливу на об'єкти управління для досягнення цілей публічного управління, основною з яких є реалізація функцій держави в цілому.

2. Принципи кадрової політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі кадрової політики органів держави та органів місцевого самоврядування, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів управлінського впливу та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

3. Аналізуючи суспільно-політичні механізми формування та реалізації кадрової політики з точки зору їх юридичного змісту та адміністративно-правової природи, можна констатувати їх неабияку важливість та актуальність для функціонування цілісної системи публічного управління у державі, що пояснюється з позицій їх загальносистемного характеру, конституційно-правової об'єктивації та знаходження правильних цілей державно-управлінського впливу на суспільні відносини у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною з яких у демократичній, правовій сучасній державі слід визнати забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

4. Структурно-функціональні механізми формування та реалізації кадрової політики є тісно пов'язані між собою, забезпечуючи, по-перше,

цільову спрямованість кадрової політики як складного системного процесу, по-друге, функціональну структуру кадрової політики, що виражається у компетенції конкретних державних органів та органів місцевого самоврядування як сукупності їх кадрових функцій та повноважень, а по-третє, необхідний перехід цільових настанов кадрової політики щодо його функціональної структури, без чого є неможливим ефективне її здійснення, особливо у сучасних умовах існування суспільства та держави.

5. Кадрова політика є важливим аспектом розвитку органів державної та місцевої влади. Від ефективності проведення кадрової політики або управління персоналом залежить якість функціонування всієї системи державної служби та системи місцевого самоврядування. Відповідно до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади у кожному державному органі або органі місцевого самоврядування повинен бути створений структурний підрозділ, що займається питанням управління персоналом та створена відповідна посада спеціаліста з кадрових питань. Такий структурний підрозділ є необхідним, оскільки саме він забезпечує реалізацію політики з питань управління людськими ресурсами, підбору та призначення кандидатів на службу, розроблення програм з навчання та мотивації співробітників, здійснення документальної роботи та виконання інших функцій відповідно до законодавства.

6. Модернізація кадрової системи є невід'ємним процесом сучасного реформування муніципалітету та децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Здійснення ефективної політики органів місцевого самоврядування перш за все залежить від персоналу, який працює для досягнення головних цілей та отримання високих результатів в рамках органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Большая актуальная политическая энциклопедия / под общ. ред. А. Беякова и О. Матвейчева. – М. : Эксмо, 2009. – 412 с.
2. Краткий словарь-гlossарий по политологии / А. Болдонов, Т. Башинова, Е. Тармаханов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politike.ru/dictionary/437/word/politika#a1>.
3. Бутенко А. П. Сравнительная политология в терминах и понятиях : учеб. пособ. / А. П. Бутенко, А. В. Миронов. – М. : НОУ, 1998. – 411 с.
4. Политология : Словарь-справочник / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. – М. : Гардарики, 2001. – 328 с.
5. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
6. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : моногр. / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
7. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення / В. І. Андріяш // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>.
8. Економічний розвиток і державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. : Офіційне видання. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 106 с.

10. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
12. Поппер К. Открытое общество и его враги : пер. с англ. / К. Поппер. – М., 1992. – Т. 2. – 528 с.
13. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
14. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 691 с.
15. Подопригора А. А. Основы римского гражданского права : учеб. пособ. для студентов юрид. вузов и фак-в / А. А. Подопригора – 2-е изд., перераб. – К. : Вентури, 1995. – 288 с.
16. Валюшко І. В. Антикорупційна політика : концептуальні підходи / І. В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 4. – С. 101-105.
17. Мироненко О. М. Історія вчень про державу і право / О. М. Мироненко, В. П. Горбатенко. – К. : Академія, 2010. – 456 с.
18. Себайн Джордж Г. Історія політичної думки / Джордж Г. Себайн, Томас Л. Торсон. – К., 1997. – 838 с.
19. Роль международных организаций в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.htm.
20. Ліпкан В. А. Національна і міжнародна безпека / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан. – вид. 2-е, доп. і перероб. – К. : «ТЕКСТ», 2008. – 400 с.
21. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии и правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М., 1975. – 239 с.

22. Єрмолін В. До питання про співвіднесеність понять виконавча влада і державне управління / В. Єрмолін // Право України. – 2003. – № 9. – С. 25-31.
23. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2001. – 528 с.
24. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М., 1995. – 303 с.
25. Скрипнюк О. В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління / О. В. Скрипнюк // Право України. – 2007. – № 4. – С. 3-8.
26. Цветков В. В. Питання розвитку науки управління і вдосконалення управлінської діяльності / В. В. Цветков // Правова держава. – К., 1999. – Вип. 10. – С. 72-87.
27. Общая теория права : Курс лекций / Под ред. В. К. Бабаева. – Н. Новгород, 1993. – 544 с.
28. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. – Санкт-Петербург : Логос, 2010. – 356 с.
29. Добродумов П. Антикрупционная политика как функция государства / П. Добродумов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2007. – № 9. – С. 54-58.
30. Идрисова С. З. Понятие и правовая сущность антикрупционной политики / С. З. Идрисова // Экономика и право. – 2012. – № 4. – С. 30-39.
31. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
32. Новый иллюстрированный энциклопедический словарь / ред. кол. : В. И. Бородулин, А. П. Горкин, А. А. Гусев, Н. М. Ланда и др. – М. : Большая Российская энцикл., 1999. – 912 с.

33. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
34. Галлиган Д., Полянский В. И., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган и др. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
35. Коренев А. П. Принципы современного административного права / А. П. Коренев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72-78.
36. Юсупов В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
37. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринкомцентр, 1998. – 798 с.
38. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : Підручник / Ю. П. Битяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/109.htm
39. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1996. – 368 с.
40. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. П. Попова. – М., 1999. – 320 с.
41. Михайленко П. П. Значение принципа законности и его обеспечение при расследовании преступлений / П. П. Михайленко // Проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью / НДІ «Проблемы человека». – К., 1998. – С. 306–310.
42. Словарь административного права. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.
43. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 252 с.

44. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.

45. Сервецький І. В. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією в Україні – умови розвитку економічних відносин і теоретичних аспектів / І. В. Сервецький // Економіка України: реалії, перспективи розвитку ринкових відносин : аналітичні розробки, пропозиції науковців та практичних працівників. – Т. 20. – К., 2000. – С. 682-689.

46. Шевченко О. В. Основні принципи протидії корупції / О. В. Шевченко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1. – С. 129-133.

47. Корнієнко М. В. Проблеми боротьби з корупцією та шляхи їх розв'язання / М. В. Корнієнко // Науковий вісник НАВС України. Науково-теоретичний журнал. Частина 2. – № 1. – 2003. – С. 3-13.

48. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : Учебное пособие / В. Н. Хропанюк ; под ред. проф. В. Г. Стрекозова. – М. : «Дабахов, Ткачев, Димов», 1995. – 336 с.

49. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 352 с.

50. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. – Т. 5. – 2002. – 672 с.

51. Теория государства и права : Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

52. Теория государства и права / под общ. ред. О. В. Мартышина. – М. : Норма, 2007. – 496 с.

53. Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. – М. : Юрид. лит., 1967. – 672 с.

54. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти / В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 580 с.
55. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України : Курс лекцій / В. Ф. Мелашенко. – К., 1995. – 240 с.
56. Конституційне право України : Підруч. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
57. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : Підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
58. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина : Учебное пособие / Ю. Н. Тодыка. – Х. : «Фолио»-«Райдер», 1998. – 292 с.
59. Корчака В. М. Конституційно-правові відносини: основні наукові підходи до розуміння / В. М. Корчака // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2014. – Випуск 29. – Том I. – С. 74-79.
60. Курс конституционного права Украины : ;Учебник / под ред. М. А. Баймуратова и А. В. Батанова. – Х. : Одиссей, 2008. – Т. 1 : Общая часть : Основы теории конституционного права. – 2008. – 672 с.
61. Кечекьян С. Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. – М., 1958. – 181 с.
62. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения / В. О. Лучин. – М. : Юристъ, 1997. – 365 с.
63. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 448 с.
64. Сиренко В. Ф. Интересы-власть-управление / В. Ф. Сиренко. – К. : Наукова думка, 1991. – 16 с.
65. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 193 с.

66. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : Учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М., 1999. – 592 с.

67. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 / 2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16.

68. Корж І. Добір кандидатів на державну службу: порівняльний аналіз / І. Корж // Право України. – 2007. – № 3. – С. 84-85.

69. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

70. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

71. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. № ETS173 : за станом на 1 серпня 2010 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – 5 серпня 2010. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_101

72. Котович Г. М. Загальноправова характеристика антикорупційних заходів Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Г. М. Котович // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 204-209.

73. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1984 р. – № 51. – Ст. 1122.

74. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

75. Лист Міндоходів України від 29.07.2013 № 7692/6/99-99-10-04-02-15/2667 (щодо розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян при застосуванні штрафних санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/listi-dps/62866.html>

76. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>

77. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>

78. Кримінально-процесуальний кодекс України від 5 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10,11-12,13. – Ст. 88.

79. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

80. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII (зміни до ст.ст. 354, 368, 369, 370 КК України) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 10. – Ст. 119.

81. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 132.

82. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

83. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

84. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

85. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>

86. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

87. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

88. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст 2047.

89. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст 2056.

90. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст 2051.

91. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон

України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст 937.

92. Гладун З. С. Адміністративне право України : Навч. посібник / З. С. Гладун. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 580 с.

93. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції / Д. І. Йосифович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : Юридична. – 2015. – № 3. – С. 115-123.

94. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана 21 березня 2014 року та 27 червня 2014 року в Брюсселі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

95. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1975 р. 3514 (XXX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/3514\(XXX\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/3514(XXX))

96. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва : Резолюція від 07 вересня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785.

97. Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х., 2015. – 252 с.

98. Законознавство : навч. посіб. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова, С. В. Богачов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – 152 с.

99. Марчук М. П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М. П. Марчук // Молодий вчений. – 2016. – № 3. – С. 470-474.

100. Про національну поліцію України : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015.– № 63. – Ст. 2075.

101. За 10 місяців торгів PROZORRO зекономила державі понад 400 млн. грн / офіц. веб-сайт Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5580.htm>.

102. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

103. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102

104. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 8 листопада 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_029

105. До Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Пояснювальна записка Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=F3A149F998CA5D901366DEF8F6E8349E?art_id=49146&cat_id=46352

106. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу із корупцією від 15 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_172

107. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К., 2010. – 317 с.

108. Петрова Г. Международно-правовые и организационные меры в борьбе с коррупцией в Европейском Союзе: границы и ориентиры / Г. Петрова // Вся Европа. – 2010. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://alleuropalux.org/?p=2516>

109. Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. / За заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 92 с.

110. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

111. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

112. Ващук Я. В. Проблеми розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності щодо корупційних правопорушень / Я. В. Ващук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/38-problemy-rozmezhuвання-administratyvnoyi-i-kryminalnoyi-vidpovidalnosti-shchodo-koruptsiynykh-pravoporushen-vashchuk-ya-v>

113. Податковий кодекс України від 23 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13-14, № 15-16, № 17. – стор. 556. – Ст. 112.

114. Податковий менеджмент : підруч. – Львів : «Магнолія 2006», 2013. – 352 с.

115. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

116. Політологія: навч. посіб. / М. П. Гетьманчук, В. К. Грищук, Я. Б. Турчин та ін.; за заг. ред. М. П. Гетьманчука. – К. : Знання, 2010. – 415 с.

117. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів : Аналітична записка / підг.

В. М. Гірич. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>

118. Менеджмент : учеб. пособ. / сост. : Ивасенко А. Г. Новосибирск. – 2001. – 97 с.

119. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1346, втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України №1126 від 02.11.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 97. – Ст. 3356.

120. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. – 3-те вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.