

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

На умовах рукопису

**КАГАНОВСЬКА Тетяна Євгеніївна**

УДК 342. 97: 35 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Науковий консультант –  
**АНДРІЙКО Ольга Федорівна,**  
доктор юридичних наук,  
професор

Київ – 2012

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові і методологічні основи кадрового забезпечення державного управління</b>	15
1.1 Адміністративно-правові підходи до визначення сутності державного управління .....	15
1.2 Нормативно-правова та методологічна основа реалізації кадрової політики в державному управлінні .....	38
1.3 Концептуальні засади правового регулювання кадрового забезпечення державного управління .....	58
Висновки до Розділу 1 .....	82
<b>РОЗДІЛ 2. Правові та організаційні аспекти роботи з кадрами в системі державного управління</b>	86
2.1 Організаційні засади кадрової роботи із забезпечення діяльності державного управління .....	86
2.2 Суб'єкти кадрового забезпечення державного управління, їх правовий статус та сфера діяльності .....	122
Висновки до Розділу 2 .....	156
<b>РОЗДІЛ 3. Організаційно-правові засади реалізації функцій кадрового забезпечення державного управління</b>	163
3.1 Правове регулювання вимог, що висуваються до кадрів органів державного управління .....	163
3.2 Правові засади профорієнтаційної роботи з кадрового забезпечення державного управління .....	192
3.3 Організаційно-правові засади системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців .....	211
Висновки до Розділу 3 .....	236
<b>РОЗДІЛ 4. Організаційно-правові засади комплектування кадрів державного управління</b>	242
4.1 Правові процедури конкурсного відбору при комплектуванні органів державного управління .....	242
4.2 Атестація як організаційно-правовий засіб підвищення якості персоналу державного управління .....	266
4.3 Організаційно-правові засади формування кадрового резерву та проведення ротації кадрів .....	292
Висновки до Розділу 4 .....	310

<b>РОЗДІЛ 5. Шляхи вдосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління в Україні</b>	314
5.1 Правове регулювання системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління .....	314
5.2 Основні напрями вдосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління .....	327
5.3 Зарубіжний досвід правового регулювання кадрового забезпечення державного управління .....	345
Висновки до Розділу 5 .....	377
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>381</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>389</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Проведення в Україні ефективної адміністративної реформи передбачає кардинальну трансформацію сфері державного управління. Базовим принципом реформування залишається дотримання й забезпечення прав і свобод людини з боку держави та її органів управління, передусім органів виконавчої влади, оскільки саме від них залежать практичні результати втілення державної політики в життя.

Відповідно актуалізується потреба ефективного правового регулювання державного управління, від якого прямо залежить ступінь забезпечення потреб та інтересів суспільства. Натомість, цей сектор є суто соціальним, тому будь-які позитивні зрушення неможливі без належним чином підготовлених кадрів. Отже, провідного значення для ефективного функціонування всієї системи державного управління набуває якість правового забезпечення кадрового потенціалу державної служби, насамперед у напрямках його формування, підвищення ефективності його діяльності та управління ним.

Загальновідомо, що з усіх ресурсів держави – матеріальних, природних, фінансових – кадровий, тобто людський ресурс є найважливішим, адже жодні найсучасніші інформаційні технології неспроможні замінити людину-професіонала, здатну до творчого мислення.

Надзвичайна складність реформ, що відбуваються в країні, вимагають радикальної зміни форм і методів державного впливу на різні сфери життя сучасного суспільства, що об'єктивно зумовлює кількісне зростання вимог до професійного рівня підготовки державних службовців, запровадження сучасних освітніх і кадрових технологій, удосконалення системи управління державною службою.

Важливим напрямком вирішення зазначених проблем є правовий аспект. Адже саме право, якому властиві такі риси, як обов'язковість, системність, нормативність, легітимація державною владою тощо, є найбільш ефективним соціальним інструментом реалізації суспільних інтересів у сфері кадрового

забезпечення державного управління. У нашій країні ще не достатньо розроблена збалансована система правових норм, які б регулювали питання кадрового забезпечення, процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державного службовця, що були б спрямовані на стимулювання підвищення рівня професійної освіти і кваліфікації. Відповідно, відсутня і практика їх застосування.

Нормативно-правові акти, що регламентують питання кадрового забезпечення державної служби, діють на застарілих концептуальних засадах, не враховуючи сучасних глобалізаційних викликів, кризових явищ в економіці України, збільшення рівня корупції, політичної нестабільності, вимог європейської інтеграції тощо. Об'єктивно, більшість реформ, що ініціювалися в Україні, не отримали свого логічного завершення саме з причини неврахування людського чинника, що, як правило, пов'язано із низьким рівнем кадрового потенціалу, його компетентності, кваліфікації, здатності виробляти й приймати оптимальні рішення в умовах сучасних реалій.

Як і будь-яка інша функція державного управління, функція кадрового забезпечення неможлива без належного правового регулювання, зокрема на рівні закріплення в законодавстві загальних принципів цієї діяльності, а також детально регламентованих процедур її здійснення.

Відсутність кадрів певної кваліфікації висуває на передній план стратегічне завдання створення корпусу державних службовців що володіють ґрунтовними науковими знаннями, навичками та вміннями, готових до ефективного втілення цілей і функцій держави у своїй практичній діяльності.

Наукову і практичну значущість проблеми, що розглядається, посилює розуміння того, що нині державна кадрова політика повинна перетворитися у потужний інструмент реформування і розвитку системи державної служби, у базовий фактор підвищення ефективності державного управління.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці відомих українських вчених у галузі адміністративного права, таких як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, Д. П. Калаянов, Р. А. Калужний,

С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, Д. М. Лук'янець, В. М. Марчук, Н. Р. Нижник, А. О. Селіванов, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін.

Окремі аспекти цієї проблематики були у центрі наукової уваги таких російських учених-адміністративістів, як Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьєв, Д. Н. Бахрах, К. Т. Бельський, В. П. Воробйов, Л. Ю. Гордієнко, Ю. М. Козлов, Б. П. Курашвілі, В. І. Курілов, Б. М. Лазарєв, В. М. Манохін, А. Ф. Ноздрачев, О. В. Оболонський, Д. М. Овсянко, Г. І. Петров, Ю. М. Старілов, С. С. Студеникін та ін.

Сучасний стан розвитку адміністративної науки, проведення адміністративної реформи та подальше удосконалення інституту державної служби, процеси адаптації вітчизняного законодавства до європейського законодавства дають можливість розгляду питання адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення державного управління у комплексі теоретичних і практичних завдань, безпосередньо пов'язаних із життєдіяльністю держави та суспільства на сучасному етапі.

Важливість названих проблем, викликаних нагальною потребою розробки належного наукового підґрунтя для створення якісної нормативно-правової бази кадрового забезпечення державного управління, в кінцевому підсумку й обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження. Робота базується на широкій джерельній базі. Зокрема, разом зі спеціальною літературою з адміністративного права та державного управління використано джерела з теорії держави і права, конституційного, міжнародного, трудового права, а також суміжних дисциплін – філософії, соціології, мовознавства, менеджменту тощо.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження здійснювалося в рамках планових тем відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Система органів виконавчої влади в Україні і правові проблеми удосконалення організації та діяльності» (номер державної

реєстрації 0108U010352), «Адміністративно-правові проблеми оптимізації державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0111U006524).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у розробці, узагальненні та обґрунтуванні адміністративно-правових засад кадрового забезпечення державного управління в Україні, з'ясуванні сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення державного управління, встановленні напрямів його розвитку та обґрунтуванні шляхів удосконалення в контексті розбудови України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Мета дослідження обумовила постановку таких основних **завдань:**

розкрити зміст доктринальних підходів в адміністративному праві щодо визначення сутності державного управління;

проаналізувати методологічну та нормативно-правову основу кадрової політики в державному управлінні;

обґрунтувати концептуальні засади правового регулювання кадрового забезпечення державного управління в сучасних умовах розвитку держави;

охарактеризувати організаційні основи кадрової роботи по забезпеченню функціонування державного управління;

встановити коло суб'єктів кадрового забезпечення державного управління, особливості їх правового статусу та сфери діяльності;

висвітлити нормативно-правове закріплення вимог, що висуваються до кадрів органів державного управління;

проаналізувати правові засади профорієнтаційної роботи у сфері державного управління;

розкрити організаційно-правові засади системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

визначити правові процедури конкурсного відбору на заміщення вакантних посад органів виконавчої влади;

визначити роль і значення атестації в системі організаційно-правових засобів підвищення кваліфікації персоналу державного управління;

охарактеризувати організаційно-правові засади формування кадрового резерву й проведення ротації кадрів;

окреслити законодавчі засади правового регулювання системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління;

сформулювати концептуальні засади напрямів удосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління;

провести аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання кадрового забезпечення державного управління.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері кадрового забезпечення державного управління.

*Предмет дослідження.* Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні, чинне законодавство.

**Методи дослідження.** Методологічною основою роботи є сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання правових явищ.

Застосування діалектичного методу дало можливість дослідити природу та зміст кадрового забезпечення у його взаємозв'язку з іншими правовими явищами та поняттями (соціальне управління, управління людськими ресурсами, державне управління, державна служба), визначити місце та роль цього виду управлінської діяльності у співвідношенні, зокрема, з нормами конституційного, адміністративного, трудового права.

Метод класифікації сприяв систематизації як окремих методологічних підходів сучасних дослідників проблематики державного управління, так і визначенню основних груп класифікаційних критеріїв сфер кадрового забезпечення державного управління.

Порівняльно-правовий метод дозволив провести узагальнення та виявити специфіку сучасного стану та новітні тенденції функціонування кадрового забезпечення у країнах із демократичним політичним режимом, а також сприяв встановленню основних напрямів його вдосконалення у вітчизняному праві.

Системний метод уможливив розглянути кадрове забезпечення як складову державного управління, визначити залежності його властивостей від системних змін у праві, суспільстві та державі.

Формально-логічний та системно-структурний методи сприяли виявленню правової природи та характерних ознак кадрового забезпечення державного управління, відтворенню змістових і формальних складових, а також формуванню відповідного понятійного апарату.

Діяльнісний підхід забезпечив можливість розгляду кадрового забезпечення державного управління як результату цілеспрямованої, науково-обґрунтованої, практично-перетворюючої активності відповідних суб'єктів щодо забезпечення необхідних умов формування державного кадрового апарату.

Використання статистичного методу дозволило опрацювати різноманітні статистичні дані щодо кадрового забезпечення державного управління як в Україні, так і в деяких зарубіжних державах.

Метод правового аналізу використано для визначення змісту правових норм, якими регламентується діяльність з кадрового забезпечення державного управління в Україні, та під час опрацювання пропозицій до відповідного законодавства.

Застосування логіко-семантичного та логіко-юридичного методів дозволило сформулювати авторські визначення понять «кадрова політика», «кадрова робота», «робота з персоналом», «атестація», «ротація кадрів» та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших у вітчизняній юридичній науці наукових розробок у частині висвітлення теоретичних засад та практики правового регулювання кадрового забезпечення державного управління в Україні, в якій охарактеризовано нові підходи щодо їх подальшого розвитку та вдосконалення.

Результатом проведеного дисертаційного дослідження стала розробка таких нових положень, які відрізняються науковою новизною та мають теоретичне та практичне значення. До найбільш вагомих з них належать такі:

*вперше:*

розкрито сутність та теоретико-методологічні засади кадрового забезпечення державного управління в контексті погляду на нього як на особливий вид управлінської діяльності з урахуванням трьох аспектів її реалізації – соціального, управлінського, правового;

обґрунтовано необхідність упорядкування понятійного апарату кадрового забезпечення державного управління, зокрема щодо нормативного визначення основних його термінів, зокрема таких, як «кадрова політика», «кадрова робота», «робота з персоналом» тощо;

запропоновано кодифікацію законодавства про державну службу у вигляді авторського проекту Кодексу державної служби України;

узагальнено концептуальні засади правового регулювання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації в системі кадрового забезпечення державного управління, а також конкурсного відбору кандидатів на державну службу та атестації державних службовців;

обґрунтовано необхідність закріплення на законодавчому рівні правових механізмів запобігання конфлікту інтересів на державній службі, складовими якого є сукупність нормативно визначених обмежень, дотримання яких виключає можливість виникнення конфлікту інтересів, способи уникнення конфлікту інтересів, способи врегулювання конфлікту інтересів як самими державними службовцями так і їх керівниками, нормативно визначені наслідки невжиття заходів щодо недопущення або врегулювання конфлікту інтересів;

запропоновано комплекс заходів правового характеру, спрямованих на впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні (передусім, створення єдиного базового комплексу нормативних вимог рівня та змісту професійно важливих якостей державного службовця, запровадження у кадрових підрозділах системи управління якістю кадровим забезпеченням та ін.), а також доведено доцільність їх реалізації;

обґрунтовано, на основі вивчення і опрацювання зарубіжного досвіду комплектування професійними кадрами органів державної влади, доцільність

заснування в Україні єдиної національної мережі тестування державних службовців;

*удосконалено:*

підходи до визначення структури кадрового забезпечення, що має декілька рівнів: загально-організаційний, спеціально-організаційний, практичний. Цей поділ дозволяє виділити завдання різного рівня та сприяє чіткому визначенню методів та форм кадрової роботи; можливості введення певних критеріїв оцінки ефективності її здійснення; безпосередньому усвідомленню суб'єктами кадрової роботи своєї ролі та призначення в межах організації, спрямуванню їх діяльності на досягнення конкретного результату; запровадженню системи індикаторів якості кадрової роботи; обґрунтованості контролю за процесом кадрового забезпечення;

розуміння принципів кадрового забезпечення державного управління як закріплених у законі базових положень, які відображають сутність кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст та структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення і створюють умови для функціонування держави та її органів у напрямі сприяння дотриманню прав, свобод і законних інтересів особи в державі;

підходи до визначення засад правового регулювання процедури відбору кадрів для органів державного управління з урахуванням нормативно закріплених кваліфікаційних вимог до певної посади та індивідуальних здібностей потенційного кандидата на посаду;

підходи до визначення видів та форм державної діяльності з кадрового забезпечення державного управління у відповідності до нових умов життєдіяльності суспільства, що передбачає надання кадровому забезпеченню інноваційного характеру за рахунок упровадження новітніх технологій управління людськими ресурсами, зокрема шляхом запровадження норм етичної та корпоративної поведінки, політичної нейтральності, захищеності державних службовців від незаконного впливу, залежності кар'єрного зростання від рівня

компетентності та досягнень на попередній посаді, організації безперервного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців тощо;

критерії оцінки рівня професійної підготовки службовців різних категорій у напрямі аналізу практичних результатів попередньої діяльності державного службовця, шляхом зміни пріоритетів від кількісних параметрів діяльності до якісних показників та показників ефективності;

теоретичне підґрунтя щодо процесуальної форми реалізації окремих функцій кадрового забезпечення державного управління, зокрема атестації та конкурсного відбору на державну службу;

положення стосовно законодавчого закріплення права державних службовців на об'єднання у профспілки, з метою представництва і захисту своїх трудових, соціально-економічних прав та інтересів;

*отримали подальший розвиток положення щодо:*

змісту профорієнтаційної роботи, організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців у сфері кадрового забезпечення державного управління;

удосконалення правового регулювання процедури атестації для подальшого проходження державної служби;

визначення поняття ротації кадрів як особливого виду переведення, який здійснюється в інтересах підвищення ефективності державної служби, а також в інтересах держави як антикорупційний захід і застосовується лише до певної категорії працівників;

організаційно-правових форм застосування ротації в органах державного управління;

основних чинників, які визначають оптимальний строк перебування державного службовця на одній посаді;

найбільш оптимальних у сучасних умовах розвитку України шляхів удосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління з метою підвищення його якості й відповідності міжнародним стандартам;

змістовної характеристики правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління.

**Практичне значення одержаних результатів.** Висновки, методологічні положення та практичні рекомендації, що містяться у дисертаційному дослідженні, мають як теоретичне, так і практичне значення у сферах адміністративного права, державного управління та законотворчої діяльності, стосовно кадрового забезпечення державного управління, а саме:

у науково-дослідній сфері – матеріали роботи можуть бути використані як основа для подальшої розробки теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення державного управління;

у законотворчому процесі пропозиції та рекомендації, сформульовані за результатами дослідження, можуть бути використані для удосконалення законодавства про державну службу, а також трудового законодавства;

у правозастосовній діяльності – результати дослідження будуть корисні для оптимізації роботи кадрових підрозділів і формуванні управлінських рішень;

у навчальному процесі – можуть застосовуватися під час підготовки підручників та навчально-методичних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Державне управління», відповідних спецкурсів.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно. Сформульовані в роботі нові положення, висновки та практичні рекомендації обґрунтовано одноосібно автором, найбільш актуальні з них пропонується внести до проекту Кодексу державної служби України, зокрема вимоги, що ставляться до персоналу органів державного управління, які прямо впливають на ефективність функціонування держави, якість її державного управління, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені та обговорювались на засіданні відділу державно-правових проблем управління Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, на наукових конференціях, круглих столах, семінарах, надано відповідні пропозиції до Верховної Ради України, до проекту Стратегії державної кадрової політики на 2011–2020 роки для проведення громадського обговорення, зокрема на: III Міжнародній науково-практичній конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 24 квітня 2008 р.; тези опубліковано); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 24 квітня 2009 р.; тези опубліковано); Науково-практичній конференції «Проблеми вдосконалення правового регулювання соціально-трудових відносин в Україні» (м. Харків, 5–6 червня 2009 р.; тези опубліковано); V Міжнародній науково-практичній конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 23 квітня 2010 р.; тези опубліковано); Науково-практичній конференції Української асоціації фахівців трудового права «Трудове право та проблеми соціального захисту населення в контексті правової держави» (м. Харків, 24–25 вересня 2010 р.; тези опубліковано); Науково-практичній конференції Української асоціації фахівців трудового права «Трудове право та проблеми соціального захисту населення в контексті правової держави» (м. Севастополь, 19–21 травня 2011 р.; тези опубліковано).

**Публікації.** Основні результати та висновки дисертаційного дослідження викладені в одній індивідуальній монографії, 25 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях з юридичних наук, перелік яких затверджено ВАК України, 6 статтях в інших виданнях та 6 тезах виступів на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Структура дисертації обумовлена метою та завданнями дослідження. Робота складається із вступу, п'яти розділів, які поділені на чотирнадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (383 найменування на 36 сторінках). **Загальний обсяг дисертації** становить 424 сторінки, з них основного тексту – 388 сторінок.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ І МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1 Адміністративно-правові підходи до визначення сутності державного управління

Поступова реалізація в Україні політичної та адміністративної реформ, необхідність вирішення цілого ряду проблем правового та організаційного характеру, які постають на цьому шляху, обумовлюють нагальну потребу у науково-теоретичному обґрунтуванні низки основоположних категорій, які відображають зміст процесу реформ. Наголошуючи на необхідності «виходу суспільства з системної кризи» [63, с. 20–29] та наповнення конституційних принципів незалежності, демократії та правової державності реальним змістом, науковці постійно звертають увагу на те, що всі ці реформи мають як свої чітко окреслені цілі, так і конкретні об'єкти [85, с. 25]. Але, без чіткого та ясного уявлення про те, що саме є об'єктом реформ, навряд чи варто сподіватись на швидке і, головним чином, якісне реформування.

Як відзначалося в Концепції адміністративної реформи, її метою є: а) поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі; б) формування системи державного управління, яка була б близькою до потреб і запитів людей, підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а головним пріоритетом її діяльності було служіння народові, національним інтересам.

Тому однією з таких основних категорій, яка вимагає чіткого визначення змісту є поняття «державне управління». При цьому звернення до аналізу державного управління, як відзначає А. Коваленко, відбувається також у

контексті дослідження як загальних проблем функціонування державної влади, так і спеціальних питань реалізації виконавчої влади, виконавчо-розпорядчої діяльності тощо [171, с. 41–42].

Не викликає заперечень теза про те, що незворотній поступ України шляхом незалежності, формування її як демократичної, правової і рівноправної європейської держави з кожним роком висуває дедалі більші вимоги до державного управління [124, с. 6]. Це є зрозумілим, оскільки вирішення проблем гарантування зовнішньої і внутрішньої безпеки, забезпечення стабільного урядування, становлення і розвиток ринкових відносин неможливе поза істотним вдосконаленням і реформуванням системи державного управління [140, с. 8]. До речі, про це ж пише Жан-Люк Сорон, на думку якого, значні галузі у сфері виробництва матеріальних благ та забезпечення прав і свобод громадян стали можливими в країнах Західної Європи саме завдяки створенню зазвичай складних, але ефективних систем державного управління [318, с. 10–11].

Проте, незважаючи на велику кількість праць, присвячених проблемам державного управління, можна відмітити відсутність узгодженості позицій науковців щодо чіткого визначення змісту цього поняття. У цьому сенсі варто погодитись з В. Цветковим, який указував на те, що в юридичній і політологічній літературі, як вітчизняній, так і зарубіжній, ще не вироблено сталого й загально визнаного поняття державного управління [298, с. 30].

Зазначена теоретико-методологічна проблема постала досить давно. Навіть у радянській юридичній науці фактично ніколи не зникало питання щодо співвідношення «широкого» та «вузького» тлумачення державного управління. Доволі показовою є позиція Ю. Козлова. Надаючи визначення змісту поняття державного управління, він пропонує таку дефініцію: «державне управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом» [176, с. 8]. Водночас основною метою державного управління, на його думку, є втілення (реалізація) вимог законів, що приймаються законодавцем. Наведені визначення свідчать про доволі чітку тенденцію до ототожнення державного управління та виконавчої діяльності. Однак окреслюючи

коло суб'єктів державного управління, Ю. Козлов зазначає, що до них відносяться всі органи державної влади, які здійснюють державно-організаційну діяльність, зміст якої розкривається в таких функціях: а) нормування елементів об'єктів управління, а також апарату управління; б) впорядкування зв'язків між всіма тими, хто є долученим до сфери управління; в) вирішення будь-яких загальних і конкретних питань, пов'язаних із функціонуванням об'єктів управління [176, с. 11]. Також активну участь у розв'язанні цієї проблеми взяли і такі дослідники, як М. Піскотін, В. Юсупов, Н. Волков, В. Власов, С. Студенікін та інші.

Отже, проблема визначення змісту та сутності державного управління складає одну з ключових проблем у юридичній науці взагалі. Саме тому, з огляду на існування ряду підходів щодо визначення змісту і сутності державного управління, видається корисним провести загальну їх класифікацію, вказати на ті проблеми, з якими стикаються сучасні юристи в процесі реалізації того чи іншого способу аналізу поняття державного управління.

Одним із перших способів тлумачення державного управління, який було запропоновано наприкінці XIX – початку XX ст., було його «негативне» чи «відмежувальне» визначення. Активний розвиток теорії демократії спричинив широке використання функціонального методу. Було зроблено наголос на їх функціональній відмінності. Тому поняття державного управління, яке асоціювалося з діяльністю виконавчої влади, було визначене як «не судова» та «не законодавча» діяльність. Проте, навіть перші спроби оперувати подібною дефініцією державного управління поставили перед науковцями значну кількість проблем. По-перше, чи окреслює державне управління всю сферу реалізації державної влади? І, по-друге, чи означає це, що органи законодавчої і судової влади позбавлені можливості здійснювати регулятивний вплив на суспільство та суспільні відносини? Однак чи не найбільш серйозною проблемою було те, що «негативне» розуміння державного управління не давало жодної відповіді щодо змісту цього поняття.

Спробою відповісти на ці запитання стала настанова дати позитивне визначення державного управління. Її зміст полягав у тому, що функція

державного управління була витлумачена у термінах виконавчо-розпорядчої діяльності держави, здійснюваної органами державної влади та окремими посадовими особами. Зокрема у дефініції В. Власова та С. Студенікіна державне управління пропонувалось розуміти як виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів державної влади щодо реалізації законів [118, с. 8]. Майже таке саме визначення державного управління дає і сам С. Студенікін: «державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади» [316, с. 5].

Серед радянських учених прибічником цього підходу був В. Юсупов, який визначив, що «державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [376, с. 19]. На думку вченого будь-яка діяльність органів державної влади, яка містить у собі такі елементи: а) право видавати юридичні акти, б) право реалізовувати юридичні акти, в) право здійснювати нагляд за реалізацією юридичних актів, г) право захищати юридичні акти, має характеризуватися поняттям державного управління.

Г. Петров, намагався довести, що найбільш адекватним і науково обґрунтованим поняттям державного управління є таке: «державне управління – це діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка покликана реалізовувати закони, здійснювати керівництво та організацію господарського, культурного та оборонного будівництва» [266, с. 123]. При цьому суб'єктами державного управління виступають виключно органи виконавчої влади (тобто ті органи, які реалізують виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність щодо здійснення законів держави), тоді як законодавча, судова та прокурорська діяльність принципово не повинні розглядатися як дотичні до сфери державного управління [277, с. 6–8].

Однак самі поняття «виконавчої» та «розпорядчої» діяльності також потребували власного визначення. У результаті утворювалась типова логіко-юридична помилка, коли одне невідоме (поняття «державне управління»)

витлумачувалося через інше невідоме (поняття «виконавчої» та «розпорядчої» діяльності).

Таким чином, наступним кроком щодо висвітлення змісту поняття державного управління став аналіз його специфіки і способів його реалізації. У цьому сенсі значна кількість науковців виявила свою підтримку тезам щодо глибинного зв'язку управлінської діяльності з процесом функціонування виконавчої влади. Результатом цього стало фактичне ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів державної виконавчої влади. Л. Коваль характеризує цей феномен як діяльність спеціально утворених органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади [173, с. 28].

При цьому, надаючи класифікації видів державної влади, він асоціює кожен із них зі специфічною системою владних органів. Так, представницька влада реалізується через законодавчі органи влади та органи місцевого самоврядування, юрисдикційна влада – завдяки судовим органам, прокурорським та контрольно-наглядовим. А адміністративна (виконавча) влада – через органи державного управління, виконавчо-розпорядчі органи та управлінський апарат, всі з яких утворюються у передбаченому конституцією порядку для реалізації виконавчої влади [173, с. 31].

До висновку про спільність реалізації державного управління та діяльності виконавчої влади доходить Ю. Тихомиров, який, виходячи зі сформульованих ним п'яти ознак державного управління [339, с. 45] визначає його як процес діяльності органів саме цієї гілки державної влади.

Дещо інший спосіб обґрунтування зв'язку державного управління з виконавчою владою запропонував Ю. Козлов. Він спробував визначити основні властивості державного управління: 1) державне управління – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень; 2) державне управління – це прерогатива спеціальних суб'єктів, які окреслюються поняттям

виконавчо-розпорядчих органів державної влади, чи органів державного управління; 3) державне управління – це виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; 4) державне управління – це підзаконна діяльність, яка носить вторинний характер порівняно з законодавчою діяльністю [77, с. 19]. Після чого він сформулював власне визначення державного управління як форми практичної реалізації виконавчої влади.

Проте, якщо три щойно наведені визначення державного управління виходили з самого цього поняття, встановлювали його ознаки і лише потім, знаходили ту гілку державної влади (виконавча влада), в діяльності

якої набували виразу основні властивості державного управління, то цілий ряд інших авторів крокували не стільки від «управління», скільки від виконавчої влади. Д. Овсянко вважає, що центральним поняттям науково-юридичного аналізу має виступати поняття «виконавчої влади», тоді як державне управління є не чим іншим, як безпосередньою діяльністю органів виконавчої влади в господарській (економічній), соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах [253, с. 124].

Для А. Пікулькіна, державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [279, с. 19]. Л. Гордієнко, описуючи такі функції держави, як планування, організація, регулювання, облік і контроль, зазначає, що реалізація цих завдань і є державним управлінням, суб'єктом якого виступає виконавча влада [130, с. 17].

Тобто, по суті, сфера державного управління ототожнюється цими авторами з такою специфічною функцією виконавчої влади, як виконання державних законів. Причому навіть з огляду на використання загальної схеми реалізації взаємовпливів суб'єкта та об'єкта управління ані Д. Овсянко, ані А. Пікулькін не вводять до кола свого розгляду управління у сфері законодавчої та судової влади.

Не меншу кількість аргументів на користь цього способу розуміння державного управління, коли його сутність тлумачиться як виконання законів та інших нормативно-правових актів, надає Ю. Битяк. Так, відповідно до його визначення державне управління – це 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 повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [72, с. 261].

Тобто, характеризуючи державне управління як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, він тим самим вказує на належність державного управління до загальної сфери дії виконавчої гілки державної влади. Схожу позицію щодо розуміння сутності державного управління висловив Ю. Шемшученко, для якого визначення сутності державного управління має виходити з факту об'єктивної і безпосередньої єдності управлінської діяльності і виконавчої влади [331, с. 5].

Так само, про тісний зв'язок поняття державного управління з виконавчою владою, пише В. Колпаков. Зокрема, окреслюючи державне управління як спосіб здійснення виконавчої влади, він наголошує на тому, що шляхом державного управління набуває своєї реалізації практично будь-яка адміністративна влада. У результаті чого він формулює таке положення: «державне управління є формою вираження не лише виконавчої, а й інших видів адміністративної влади» [184, с. 37].

В. Авер'янов вказуючи на співвідношення виконавчої влади і державного управління характеризує їх так: «виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами – умовно кажучи «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави» [143, с. 37].

Зрештою, подібний метод ототожнення сфери діяльності виконавчої влади з процесами державного управління, який Б. Курашвілі визначив як «умовне

розуміння державного управління» [196, с. 89–90], має свої глибокі корені в радянській політико-правовій практиці, коли концепція патерналістської держави, яка одночасно «все знала» і «всім керувала», логічно приводила до висновку про концентрацію всіх повноважень стосовно управління суспільством і державою в єдиному владному центрі, основу якого складала система органів виконавчої влади. Про це свідчить і те, що в радянській юридичній науці поняття виконавчої діяльності та державного управління багатьма авторами вживалися як практично тотожні (В. Власов, С. Студенікін, Н. Волков, Г. Яковлев, Г. Петров, І. Кисліцин, В. Ардашкін).

Хоча, описуючи цей підхід до визначення державного управління, не слід пов'язувати його виключно з юридичною наукою. Адже серед західних дослідників ми також можемо знайти чимало прикладів реалізації саме цієї методологічної програми. Так, Конрад Хессе хоча й розмежовує такі поняття, як «державне управління» та «адміністративне управління», але під першим він має на увазі діяльність всіх органів виконавчої влади щодо реалізації загальних цілей управління суспільством і державними справами, а під другим – діяльність щодо виконання конкретних і здебільшого технічних завдань та вирішення організаційних проблем [350, с. 260].

Тобто навіть з огляду на використання двох понять («державне управління» та «адміністрування») у К. Хессе, по суті, йдеться не про «вузьке» і «широке» тлумачення державного управління, а лише про різний технічний спосіб діяльності одних і тих самих органів виконавчої влади.

Проте, крім щойно зазначеного підходу до визначення поняття державного управління, який може бути охарактеризовано як «вузький» чи «спеціальний», у сучасній науці адміністративного права доволі широко застосовується інша концепція розуміння сутності цього феномену. Зокрема такі вчені, як Ф. Нігро, Д. Гринвуд, Р. Грегорі, У. Джон та інші наполягають на тому, що державне управління не можна асоціювати виключно з діяльністю виконавчої влади, але слід розглядати як сукупну діяльність та взаємодію всіх трьох гілок державної влади, яка є відмінною від управління в приватному секторі і пов'язана з

формуванням державної політики і політичним процесом в цілому. Про це ж пише і Глен Райт, коли наголошує, що державне управління є багатодисциплінарною галуззю досліджень і не повинне асоціюватися виключно зі сферою дії адміністративного права, оскільки воно: а) охоплює всі три гілки влади, а також їхній взаємозв'язок; б) є частиною політичного процесу; в) істотно відрізняється від приватного управління [297, с. 10–11].

Серед радянських учених одним із перших цю думку висловив Г. Атаманчук, який, застосовуючи категорії взаємодії суспільства і держави, сформулював і виніс у коло обговорення наукової юридичної спільноти тезу про неприпустимість «втискати» державне управління у вузькі межі адміністративного права [83, с. 15]. При цьому він спирався на більш ранні дослідження В. Афанасьєва, який доводив необхідність розгляду поняття державного управління в двох основних аспектах: а) як управління всім суспільством; б) як управління лише державними справами [86, с. 22–52]. На думку Г. Атаманчука, у найзагальнішому вигляді державне управління має бути визначене як вплив держави через систему її органів на суспільні відносини [82, с. 21]. Якщо надати більш конкретне визначення, то тоді державне управління може бути представлено як науково обґрунтований, планомірний, безперервний владний вплив держави на суспільну систему, здійснюваний у правовій формі й спрямований на безпосередню практичну організацію та регулювання поведінки і діяльності людей, їх колективів, суспільства в цілому [84, с. 24].

Аналізуючи термін державне управління, Г. Атаманчук звертає увагу на те, що підставою для його виокремлення серед інших видів управління стало акцентування на такому специфічному суб'єкті «управлінського впливу», як держава в цілому, а не на якійсь одній з гілок державної влади. У цьому сенсі, застосовуючи поняття державного управління, ми відмежовуємо його від таких видів управління, як суспільне управління, менеджмент та самоврядування. Тобто в основі державного управління лежать ознаки: а) державна влада; б) його вплив на все суспільство; в) системність. На підставі цього він формулює визначення державного управління: «державне управління – це практичний, організуючий та

регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей у цілях її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу» [85, с. 38].

А. Лунєв також намагався представити державне управління як процес реалізації державної влади не лише органами виконавчої влади, але й усіма її суб'єктами [214, с. 7–15]. Він сформулював свою позицію, окресливши державне управління як діяльність держави, здійснювану через її органи та спрямовану на об'єднання зусиль громадян і державних органів для вирішення завдань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру [238, с. 18].

Для М. Піскотіна основною складовою державного управління були ті об'єкти, на які воно спрямовувалось, у результаті чого до суб'єктів державного управління ним віднесені практично всі органи державної влади, які забезпечували підтримання в суспільстві правопорядку, здійснювали керівництво господарством та соціально-культурним розвитком, реалізовували функції обслуговування суспільних потреб та впорядкування суспільних відносин [290, с. 35].

М. Лебедев запропонував власну модель обґрунтування «широкого» тлумачення державного управління. Державне управління є не просто складовим елементом соціального управління, але й виступає його головною частиною. Виходячи з цього, він робить висновок про те, що така важлива функція не може здійснюватися лише якоюсь однією з гілок влади, але реалізується державою в цілому, в процесі діяльності всіх її органів [205, с. 91].

Цілком узгоджувану з цим «широким» підходом дефініцію державного управління пропонує І. Василенко. На думку дослідниці, державне управління є реалізацією державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спрямовується від вищих органів управління до нижчих [112, с. 29–30]. При цьому вона наголошує на доцільності розмежування таких понять, як державне управління та державне адміністрування. До цієї ж групи слід віднести і визначення, запропоноване

Л. Тихомировою, яка окреслює державне управління як свідоме регулювання процесів функціонування і розвитку держави, що проявляється як організований процес керівництва, регулювання і контролю з боку державних органів за розвитком економічної, культурної та інших сфер державного життя [340, с. 93].

М. Данилькевич пише, що в «широкому» сенсі державне управління є управлінням державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [139, с. 20]. В. Копейчиков виходив з того, що як сукупний процес організації та регулювання соціальними процесами, державне управління є загальною функцією держави та державної влади [189, с. 4–5].

Основною теоретичною властивістю цього типу визначень державного управління є те, що практично всі вони тлумачать його як один зі складових елементів політичного процесу. А оскільки одним з учасників політичного процесу (під яким мається на увазі «впорядкована послідовність дій і взаємодій політичних акторів, пов'язаних із реалізацією владних інтересів і реалізацією суспільно-політичних цілей» [285, с. 6]) є держава, чи точніше – державна влада в цілому, то, відповідно, і функція державного управління виявляється пов'язаною з діяльністю всіх без виключення органів державної влади. Звичайно, що в межах діяльності кожної з гілок влади вплив на суспільні відносини відбувається по-різному, але ця видова специфіка не заперечує можливості використання загального родового поняття «державне управління».

Саме розширеному тлумаченню поняття державного управління сприяє наголос на його органічному зв'язку з соціальним управлінням. У цьому випадку також ідеться про державу (державну владу) як одного з суб'єктів соціального управління. У результаті чого, як пише В. Цветков, державне управління виявляє свою сутність як організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [144, с. 184]. Причому ці функції держави жодною мірою не обмежуються суто внутрішньо економічною регулятивною сферою, але включають у себе практично всю складну гаму видів державної діяльності (це насамперед політична, економічна, правоохоронна, соціальна, інформаційна, культурна, екологічна функції [310]).

Більше того, деякі з перелічених видів державної діяльності набувають не меншого значення, ніж управління в економічній сфері. Як приклад такої відносно нової сфери державного управління може виступити державне управління екологічно небезпечними видами діяльності (воно включає в себе такі дії: визначення екологічного ризику, процедури легалізації екологічно небезпечної діяльності, екологічне страхування та ін. [299]) чи екологічне управління (тобто діяльність органів державного управління щодо створення сприятливих екологічних умов та керівництва природоохоронною діяльністю [114, с. 8]). Іншою сферою державного управління є управління в інформаційній галузі.

Крім двох наведених підходів до тлумачення змісту і сутності поняття державного управління варто згадати позицію Б. Лазарева. Аби уникнути необхідності підтримки прибічників «широкого» чи «вузького» розуміння державного управління, він запропонував використовувати два різні терміни. З одного боку «державне управління», яке відноситься до компетенції виконавчої влади і здійснюється як її виключна функціональна властивість у її взаємовідносинах з іншими гілками державної влади [201, с. 108]. З іншого – це «управління державними справами», яке «охоплює собою такі напрями державної діяльності, як законодавство, державне управління, правосуддя та прокурорський нагляд» [200, с. 48].

При цьому, окреслюючи процес державного управління, він наголошував на тому, що воно не може зводитися до простої схеми «об'єкт – суб'єкт управління», оскільки в ньому актуалізуються принаймні ще два типи відносин: а) відносини між державою в цілому та органами управління; б) відносини між окремими суб'єктами державного управління [203, с. 17].

Певною мірою способом уникнення необхідності обирати між «широким» і «вузьким» тлумаченням державного управління може виступити і група функціональних визначень державного управління, які ґрунтуються не стільки на зверненні до кола суб'єктів державного управління, скільки на аналізі самого цього процесу. Як приклад реалізації цього підходу можна навести визначення,

авторами якого є М. Мескон та М. Альберт: «державне управління – це процес планування, організації, мотивації, контролю з метою формулювання і досягнення цілей держави» [226, с. 38]. Серед вітчизняних фахівців такий підхід обґрунтовує В. Бакуменко, для якого державне управління – це спосіб функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [89, с. 13].

Проте, на нашу думку, такий спосіб розуміння державного управління хоча і дозволяє ефективно і плідно розробляти проблеми методологічного забезпечення державного управління, а також аналізувати процес прийняття управлінських рішень, але він все ж таки не дає відповіді на низку принципових запитань. А саме, чи є функція управління загальною, чи лише спеціальною, чи правомірно обмежувати коло суб'єктів державного управління виключно органами виконавчої влади, хто виступає головним суб'єктом визначення цілей державного управління тощо.

Таким чином, ми можемо говорити про наявність двох основних підходів до розуміння поняття державного управління в сучасній юридичній науці. З одного боку, це його використання у спеціальному (чи вузькому) значенні, коли під державним управлінням мається на увазі суто управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. У цьому сенсі сфера управлінської діяльності чітко корелюється зі сферою реалізації виконавчої влади, а її суб'єкти виступають як органи виконавчої влади всіх рівнів. Причому навіть ті з науковців, які не заперечують правомірності використання поняття державного управління в широкому значенні, все одно наголошують на тому, що «фактичне державне управління» – це сфера діяльності лише виконавчої влади, яка в цьому процесі реалізує такі цілі: а) забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави; б) створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей; в) створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки тощо [243, с. 153].

Схожу позицію аргументує В. Медведчук, який, погоджуючись із можливістю вжитку поняття державного управління стосовно діяльності всіх гілок державної влади, але зауважує, що як таке воно пов'язане насамперед з діяльністю органів саме виконавчої влади (Кабінету Міністрів, системи міністерств і відомств тощо) [225, с. 66].

З іншого боку, поняття державного управління може бути витлумачене у широкому значенні. Серед щойно згаданих науковців цю позицію активно застосовує В. Чиркін, який визначає державне управління як «цілісну сферу діяльності державної влади, всіх її гілок, всіх органів та посадових осіб» чи як «реалізацію державної влади у всіх її формах та методах» [357, с. 55]. При цьому предметом державного управління, на його думку, можуть виступати не лише суспільні відносини (як матеріальні, так і нематеріальні), але навіть приватні відносини між окремими індивідами.

Незаперечним позитивом широкого способу тлумачення державного управління є те, що він надає можливість розбудувати системну модель управління і проілюструвати всю складну гаму зв'язків, які виникають між різноманітними державними органами в процесі реалізації державної влади. Однак цей позитив має й інший бік, на який, на жаль, доволі часто не звертають уваги прихильники широкої моделі державного управління. Ми маємо на увазі те, що, дотримуючись концепції розподілу державної влади і виділяючи якнайменше три її гілки, ми повинні бути в змозі чітко відокремити функціональну специфіку кожної з них. А якщо вживається поняття «інтегральної» чи «загальної» функції, то необхідно вказувати на специфіку її реалізації у процесі функціонування кожної з гілок влади. Тобто широке визначення державного управління має супроводжуватися додатковими дослідженнями принаймні трьох відносно самостійних тем: а) державне управління у сфері реалізації виконавчої влади; б) державне управління у сфері законодавчої влади; в) державне управління у сфері реалізації судової влади. Проте всю складність подібного «диференційованого» тлумачення державного управління ми можемо побачити на суто термінологічному рівні.

На вразливість широкого розуміння державного управління вказував В. Авер'янов, який визначав, що державне управління повинне розумітися не стільки як здійснення загальної функції управління суспільними справами з боку держави, скільки як виконання конкретних завдань: а) створення повноцінних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод; б) надання населенню управлінських послуг; в) здійснення «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; г) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень і дій, що порушують їх права і свободи [62, с. 194]. А всі ці завдання є завданнями саме виконавчої влади.

Хоча загроза, яку може спричинити використання поняття державного управління у широкому значенні, полягає не лише у нерозрізнюваності різних типів управління та регулювання суспільних відносин, але й у неможливості відокремити державне управління від чисельних видів менеджменту. У цьому сенсі продуктивну думку висловлює І. Алексеєв, який вводить такий критерій, як «державний інтерес» [76, с. 42].

Тобто, для того щоб ми могли бути абсолютно впевненими у тому, де пролягає межа між найрізноманітнішими формами державного менеджменту та державним управлінням, ми повинні чітко встановити, який саме інтерес виступає провідним у ході реалізації управлінських функцій. Якщо в ході реалізації таких функцій, як нормування, планування, прогнозування, стимулювання, здійснення координаційної функції та функції фінансового контролю, ми не знаходимо жодного «державного інтересу», то тоді йдеться саме про менеджмент, чи державний менеджмент.

Дещо інший спосіб вирішення цієї проблеми пропонує З. Гладун. На його думку, використовуючи поняття державного управління в «широкому» значенні, ми маємо весь час бути впевненими, що безпосередня діяльність державних органів відповідає основним рисам, які характеризують державне управління. Цими рисами є: 1) державне управління є певною організуючою діяльністю, в

результаті якої завжди виникають конкретні управлінські відносини; 2) необхідною умовою виникнення цих відносин є наявність суб'єкта державного управління, тобто органу державної влади, наділеного владними повноваженнями щодо здійснення державного управління; 3) також для виникнення цих відносин крім суб'єкта у них повинен брати участь об'єкт (об'єкти), на діяльність яких спрямовується управлінський вплив суб'єктів управління [129, с. 9] та ін. Якщо ж ми маємо справу з органом державної влади, але його діяльності не властиві перелічені риси, то тоді він не може вважатися органом державного управління, так само як і його дії не повинні окреслюватись поняттям «державного управління».

Важливість вирішення проблеми «широкого» трактування державного управління усвідомлював Г. Атаманчук. Він намагався підкреслити специфіку державного управління в контексті реалізації таких двох видів управління - суспільне управління та менеджмент. Якщо проаналізувати його дослідження, то зможемо виділити три основні властивості державного управління, на яких Г. Атаманчук зосереджується. По-перше, це специфіка суб'єкта державного управління, яким виступає лише держава, яка має у своїх руках такий інструмент, як державна влада. По-друге, це специфіка об'єкта державного управління, яким виступає все суспільство. Причому є всі підстави бути переконаними, що навіть за умови якнайширшої суспільної самоорганізації ця ознака державного управління ніколи не зникне і не буде обмежена [85, с. 38]. І, по-третє, це специфіка організації державного управління, яке завжди носить системний характер.

Якщо погодитися з переліком специфічних властивостей державного управління Г. Атаманчука, ми все одно не можемо вважати, що його метод повністю знімає всі проблеми «широкої» інтерпретації державного управління. Ознака системності притаманна не лише державному управлінню і тому не може характеризуватися як його виключна властивість. Те ж саме стосується і ознаки розповсюдженості на все суспільство. В цілому державне управління спрямоване на суспільство як таке.

У зв'язку з тим, що на державну виконавчу владу покладається найбільше коло організаційно-правових зв'язків, то саме вона потребує першочергової уваги з точки зору розробки теоретико-методологічних засад її кадрового забезпечення.

Слід зазначити, що метою нашого дослідження є не державне управління у чистому вигляді, але необхідність вирішити наукову проблему удосконалення адміністративно-правових засад організації кадрового забезпечення державного управління як нагальної потреби для ефективного проведення адміністративної та інших реформ на основі теоретико-методологічних засад, нормативно-правового матеріалу, методичних положень та практичних рекомендацій. Тому, враховуючи все зазначене вище, можна визначити державне управління як урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави, а також обов'язків, узятих на себе державою перед людиною.

Взагалі управління – це сфера людської діяльності, що виникла в результаті поділу праці, за допомогою якої людина впливає на соціально-політичні, техніко-економічні та соціально-культурні процеси для досягнення певної мети [269, с. 5]. Г. Атаманчук відзначає, що у науковій літературі управління підрозділяється на види за такими критеріями: 1) за сферою суспільної життєдіяльності: управління суспільством у цілому, економічне управління, соціальне управління, політичне управління, духовно-ідеологічне управління; 2) за структурою суспільних відносин: управління економічним і управління політичним, соціальним і духовним розвитком суспільства; 3) за об'єктом управління: економічне (господарське) управління, соціально-політичне управління, управління духовним життям; 4) за характером і обсягом охоплюваних управлінням суспільних явищ: управління суспільством, управління державою, управління галузями, сферами народного господарства, управління підприємствами, організаціями, установами, фірмами тощо [85, с. 34].

Але, незважаючи на можливість такого різностороннього поділу, йдеться про єдиний за своєю природою та сутністю різновид соціального управління – державне управління. Воно обумовлено природою та призначенням держави здійснювати управління суспільством, забезпечувати його інтереси [355, с. 113; 310, с. 39–41]. У свою чергу виокремлення управлінської діяльності як важливої професійної самостійної сфери відносин пов'язане з розвитком механізму держави і реалізації ним функцій останньої, зокрема управління суспільством.

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави, де управлінський характер і правова природа функцій зумовлюють набуття державним управлінням специфічних ознак. До числа ознак державного управління відносять: 1) це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; 2) носить процесуальний характер (цілевизначення, цілепокладання, цілездійснення) і має політичний та адміністративний аспекти; 3) це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки; 4) цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави [141, с. 30–32] та ін.

Отже, під поняттям «державне управління» розуміють цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [141, с. 328].

Врахуємо те, що наявність функції управління характеризує здатність суб'єкта управління виконувати відповідні дії, де окрема функція включає в себе низку послідових дій і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру [97, с. 64], а взагалі функції управління – це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [80, с. 72]. Слід також звернути увагу на те, що діяльність з кадрового

забезпечення пов'язана з соціальними ресурсами, під якими розуміють запаси творчої енергії особистості, соціальної організації і суспільства в цілому – співдружності людей, організацій, інститутів, соціальних груп [267, с. 107].

Попри все доведемо належність та взаємозв'язок цих ознак із кадровим забезпеченням державного управління. Обрані нами ознаки повинні бути пов'язані з діяльністю суб'єкта або відноситися до складу об'єкта державного управління чи характеризувати нормативно-правову базу існування перших двох. Тобто мати відношення: 1) до державних органів та їх посадових осіб, а також керівників відповідних державних підприємств установ та організацій, включаючи працівників спеціально створених органів (служб) із кадрової роботи або роботи з персоналом, або 2) до соціальних ресурсів, які включені до системи соціально-економічних відносин із приводу процесу відтворення й використання персоналу, або організаційних формувань, їх структурних підрозділів, або до певної сукупності людей та їх груп, але які пов'язані із державою службово-трудовами відносинами, або 3) визначати їх правовий статус чи компетенцію.

На нашу думку, з числа вказаних вище ознак інтерес представляють такі: поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; адміністративний аспект державного управління; реалізація цілей державного управління механізмом держави; наявність органів держави; компетенція та державно-владні повноваження; здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності державним апаратом; формування державного апарату на підставі законодавчих актів.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову в науці теорії держави та права пов'язується не лише з самостійною і незалежною гілками державної влади та системою «стримувань і противаг». Наприклад, як стверджує О. Скакун, «будучи «поділеною», влада в державі повинна залишатися цілісною, єдиною, тому що йдеться про поділ не влади, а функцій здійснення цієї влади [310, с. 97].

Ми можемо визначити, що поділ влади пов'язаний з функціями держави, де однією з них є функція кадрового забезпечення. Д. Бахрах відзначає, що

адміністративна діяльність відповідно до закону поділу праці розмежовується на більш прості, спеціальні види організаційної діяльності, та вказує, що до числа загальних функцій відносять роботу з кадрами, де серед трьох груп загальних функцій кадрова віднесена до функції забезпечення системи [96, с. 124–126].

З цим моментом пов'язаний і адміністративний аспект - організація та управління кадровим забезпеченням. Тобто в загальному вигляді це управління діяльністю з наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами. Як зазначається у літературі, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [70, с. 40]. А відповідні гілки влади для організації своєї діяльності потребують наповнення своїх організаційних структур відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, тобто кадрового забезпечення.

Механізм держави як ознака, що має відношення до кадрового забезпечення, визначається як: 1) система елементів (державних органів, організацій, установ), функціонально сумісних, узгоджених між собою і системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з метою підтримання своєї основної функції – управління [310, с. 88]; 2) система державних органів, взаємозалежних і взаємодіючих, які здійснюють завдання і функції держави. Механізмом держави по суті є сама держава [355, с. 136]; 3) система державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що здійснюють завдання і функції держави [368, с. 40]; 4) система спеціальних органів і установ, за допомогою яких здійснюється державне управління суспільством і захист його основних інтересів [351, с. 134].

Спільним для всіх цих визначень є те, що механізм держави є сукупністю державних органів, організацій, установ, які виконують ті чи інші функції держави, а отже, можливість їх існування залежить від виконання завдань, які покладено на кадрове забезпечення в державі. Прямо вказується, що цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються

механізмом держави [141, с. 34]. Тобто без кадрового його забезпечення він буде представляти собою лише теоретичне поняття, яке не має практичного значення.

Поряд із поняттям «механізм держави» іноді як рівнозначне [351, с. 134; 355, с. 136] використовується поняття «державний апарат». Однак ми підтримуємо позицію О. Скакун стосовно того, що слід відрізнити державні органи, що мають владні повноваження, і державні підприємства і установи, що не мають владних повноважень. За цим критерієм можна розмежувати механізм держави і апарат держави, які лише у своїй основі й збігаються [310, с. 88]. Розглядаючи державне управління слід урахувувати це розмежування.

Щодо нього вказується, що під «державним апаратом» розуміється система органів, які безпосередньо здійснюють управлінську діяльність і наділені для цього державно-владними повноваженнями [310, с. 88]; частина механізму держави в особі системи його державних органів [368, с. 41]. Можна вести мову про те, що саме державний апарат є тією частиною державного механізму, яка в переважній більшості й виконує функції з державного управління. Саме до складу державного апарату можна включити суб'єктів кадрового забезпечення.

До складу державного апарату слід включати не лише представників виконавчої влади, а й законодавчої та судової. У його межах має місце функціональний розподіл відповідних повноважень щодо державного управління. Ураховуючи розмаїття суспільних відносин виникає необхідність у спеціалізованій управлінській ланці державного апарату, що здійснює такий вплив у виконавчо-розпорядницькому варіанті. Виходить, виконання – це і є державно-управлінська діяльність, тобто управлінський вплив і виконавство цілком сумісні, а управління різними сторонами державного і громадського життя не є винятковою функцією виконавчого апарату держави, а в цьому процесі активно беруть участь й інші суб'єкти єдиної державної влади [77, с. 5].

В аспекті того, що всі особи, які входять до складу державного апарату, є державними службовцями, то Ю. Старілов підкреслює, що державна служба в державному апараті є одним з основних видів діяльності з формування і правового регулювання всіх аспектів роботи державних службовців, що займають

конкретні державні посади в цьому апараті й реалізують функції державних органів із метою забезпечення ефективності державної діяльності [322, с. 133–134].

Ми бачимо, що ним не проводиться розмежування службовців за належністю до тієї чи іншої гілки влади. Така позиція, прибічниками якої виступаємо й ми, знайшла своє відображення в працях багатьох учених. Зокрема, з цього приводу вказано, що «державне управління здійснюється також на рівні внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади, причому як влади виконавчої, так й інших гілок, а тому коло суб'єктів відносин державного управління охоплює, з одного боку, органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевого самоврядування, а з іншого – всіх інших суб'єктів права» [142, с. 21–22], або, як певне трактування такої точки зору, зазначається, що «апарат держави (у широкому розумінні) – поряд із власне управлінським апаратом включає главу держави, парламент, місцеві органи управління, збройні сили, міліцію (поліцію), дипломатичні представництва за кордоном та ін.» [310, с. 89–90].

Як ми відзначили, поняття «механізм держави» пов'язане з поняттям «орган держави», яке у свою чергу є однією з ознак державного управління. Стосовно нього в науковій літературі вказується: «орган держави – частина державного апарату – група осіб або одна особа, що має юридично визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави. Кожний орган держави створюється для здійснення певного виду державної діяльності, тобто має свій предмет ведення, завдання і функції [310, с. 91].

Щодо органу держави в контексті кадрового забезпечення, враховуючи наведені ознаки, то тут маємо справу одразу з двома його проявами. По-перше, це відноситься до суб'єктів кадрового забезпечення, які «мають передбачені конституцією або іншими законами спеціальні функції». Йдеться про організаційну структуру кадрового забезпечення - упорядковану сукупність ланцюгів управління організацією, які володіють необхідною матеріально-

технічною базою, виконують специфічні адміністративні функції та знаходяться у певному взаємному зв'язку та підпорядкуванні [115, с. 174].

Тому можна вести мову про те, що задля вирішення певних завдань створюються спеціальні органи або діють уповноважені на те посадові особи, основною або додатковою функцією яких є кадрове забезпечення державного управління. По-друге, ми маємо справу з тим, що будь-який орган передбачає внутрішню структуру, яка складається з певних посад. А тому орган держави є об'єктом кадрового забезпечення в частині такого його аспекту, як організаційне формування або його структурний підрозділ.

У такому взаємозв'язку суб'єкта та об'єкта кадрового забезпечення немає жодної суперечності, оскільки щоразу ми бачимо лише певний зріз явища з єдиною природою існування – державою та державним управлінням. Вони, з одного боку, обумовлюють необхідність виділення певних організаційно-структурних одиниць для виконання відповідних функцій держави, а з іншого – зумовлюють існування такого явища, як державна служба, яка є необхідною умовою для наповнення державних органів кадрами взагалі. У взаємозв'язку з поняттям «орган держави», а також між собою перебувають такі поняття, як «компетенція державного органу», «державно-владні повноваження державного органу», а також «нормативна основа компетенції державного органу або правового статусу посадової особи».

Компетенція державного органу – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень, юридичної відповідальності і предмета відання [310, с. 363]. Д. Бахрах зауважив, що правові акти спричиняють особливий вплив на зміст діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб, оскільки існування кожного суб'єкта передбачене правовим актом, який визначає компетенцію, що обумовлює існування органів загальної та спеціальної компетенції [93; 96, с. 77–78].

Стосовно кадрового забезпечення, то, на наш погляд, ці поняття виступають межами розповсюдження діяльності з кадрового забезпечення, враховуючи всі можливі його прояви. Зокрема, на підставі нормативно-правового акту

визначаються відповідальні або спеціально створюються відповідні органи держави, в компетенцію яких входять питання кадрового забезпечення.

Отже, варто констатувати, що державне управління є багатоаспектним явищем, яке необхідно, на нашу думку, розглядати в широкому контексті. Проте, у зв'язку з тим, що на державну виконавчу владу покладається найбільше коло організаційно-правових зв'язків, то саме вона потребує першочергової уваги з точки зору розробки теоретико-методологічних засад її кадрового забезпечення.

## **1.2 Нормативно-правова та методологічна основа реалізації кадрової політики в державному управлінні**

Утвердження України як правової держави передбачає вжиття заходів щодо реформування різноманітних сфер його життєдіяльності. У зв'язку з цим, як зазначає Ю. Сурмін, реформування держави неминує передбачає реформування державного управління, а реформування державного управління передбачає перебудову його методологічної матриці, без чого воно принципово неможливе [327]. З огляду на це від якості державного управління залежить успішний розвиток практично всіх суспільних підсистем і структур, успіх суспільства, реалізація інтересів і можливостей людей, їх безпека й майбутнє.

Існує пряма залежність роботи органів державної влади від комплектування їх висококваліфікованими кадрами, від політики управління людськими ресурсами. Неefективне управління людськими ресурсами на державній службі не дає змоги максимально використовувати наявний потенціал державних службовців або здійснювати правильну кадрову політику в державі. Для вирішення цієї проблеми необхідний науково обґрунтований та практично виважений підхід до створення єдиної концепції сучасної державної кадрової політики в Україні як важливого напрямку державного управління. Цей підхід повинен базуватися на методологічних засадах пізнавальної діяльності в галузі адміністративного права та державного управління.

Методологія – це філософське вчення про методи пізнання, її предметом є методи науки, тобто способи дослідження явищ, які визначають підхід до їх вивчення, планомірний шлях їх пізнання та встановлення істини, а також сферу їх застосування. Д. Керимов зазначає, що методологія права є не що інше як загальнонауковий феномен, який об'єднує усю сукупність принципів, засобів і методів пізнання (світогляд, філософські методи пізнання і вчення про них, загальні і особисті поняття і методи), опрацьованих усіма суспільними науками, у тому числі і комплексом юридичних наук, і вживаних у процесі пізнання специфіки правової дійсності, її практичного перетворення [167, с. 52].

Прийняття Декларації про державний суверенітет України обумовило перехід нашої держави від командно-адміністративної системи управління до держави з ринковою економікою, яка по-новому будує свої відносини з суспільством та окремим громадянином. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. Це зайвий раз підкреслює, що вся її діяльність має чітко визначену спрямованість. Тому і виконання покладених на державу функцій має як орієнтир забезпечення прав і свобод людини. В. Авер'янов відзначає, що у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої державної влади місце і роль держави знає загальної трансформації [64, с. 114]. Визнаючи пріоритет людини як найвищої соціальної цінності, держава одночасно взяла на себе певні обов'язки з його забезпечення.

Таке конституювання державної діяльності не може не вплинути на те, як державою виконуються відповідні обов'язки та функції. Причому слід зауважити, що в більшості випадків ми маємо справу з соціальною матерією. У підручнику з теорії держави та права вказується, що стосовно розуміння сутності держави існує соціологічний підхід, який полягає в тому, що держава розглядається як явище соціальне, котре існує лише у суспільстві, тісно з ним пов'язане, ним визначене. А один із варіантів цього підходу акцентує увагу на тому, що держава – відносно

самостійна організація, що не збігається з суспільством та діє як самостійний інститут.

Це, відзначає О. Черданцев, по суті справи сучасний підхід, що ґрунтується на чіткому розмежуванні громадянського суспільства й держави, де держава – це організація особливого роду, що відповідає на питання: кому й чому вона служить, які її цілі й завдання [355, с. 84–85]? В іншому курсі теорії держави та права дається інше визначення держави – це суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у випадку необхідності, на легальний примус. А сутність держави – це внутрішній зміст її діяльності, де разом із вирішенням суто класових завдань держава виконує і загальносоціальні завдання («спільні справи»), без яких не може функціонувати жодне суспільство (засоби транспорту і зв'язку, будівництво шляхів, іригаційних споруд, боротьба з епідеміями, злочинністю, заходи щодо забезпечення миру та інші) [310, с. 39–40].

Також щодо призначення держави вказується, що вона регулює соціальні відносини в суспільстві, здійснюючи свою політику стосовно різних соціальних, професійних й інших груп населення, а в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки й політичної демократії її головне завдання – сприяти саморегуляції суспільства, стимулювати позитивні тенденції його розвитку, перешкоджати негативним, вводити суспільно значимі процеси в певні межі для того, щоб у невгамовній боротьбі різних сил не допустити анархії й розпаду суспільства [358, с. 6–7].

Отже, ми бачимо, що держава здійснює управління суспільством, при цьому вона забезпечує його інтереси за допомогою спеціальних засобів. При цьому можна відзначити, що спільним у процесах управління та організації в контексті суб'єкт-об'єкт є людина, що вказує на соціальну природу управління в державі [267, с. 10].

Так, у літературі відзначено, що об'єкт управління можна розглядати у двох аспектах – елементно-структурному (як сукупність людей та їх груп) та функціональному (діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей), а щодо суб'єкта управління вказано, що це структурно окреслені спільноти людей з органами управління [92, с. 13].

За відсутності наповнення відповідного суб'єкта та об'єкта соціальними ресурсами їх існування нормальне функціонування неможливе. Більше того, відзначена нами вище пріоритетність забезпечення прав та свобод людини, розробка нових форм та методів виконання державою своїх обов'язків виводить саме людину на перше місце під час вирішення тих завдань, які стоять перед суспільством та державою. Тому широко відомий вислів «кадри вирішують все» на сучасному етапі отримує нове значення одного з центральних елементів механізму державного управління.

Як зауважує Г. Атаманчук, управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутнє свідоме начало, інтерес і знання, мета й воля, енергія й дії людини [85, с. 23]. В. Авер'янов відзначає, що «управління» сприймається як владно-організуючий вплив на суспільну діяльність з метою її впорядкування, координації і спрямування [64, с. 115]. Тому як родове поняття таке управління є за своєю природою соціальним, де суб'єктом і, в переважній більшості, об'єктом управління виступають люди або їх групи. Слушно відзначено, що, незважаючи на виділення соціальних, технічних, біологічних об'єктів управління, і технічне, і біологічне управління здійснюється у межах соціального, оскільки всі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну спрямованість (об'єкт) [72, с. 5].

Це показує важливість соціальних ресурсів для процесу управління та вказує на його призначення – досягнення відповідних цілей задля забезпечення стабільного розвитку та існування суспільства, а також зосереджує увагу саме на соціальній природі управління.

Як відзначає Г. Щокін, управління – це спрямована координація й організація об'єкта управління, це сфера людської діяльності, що виникла в результаті поділу праці, за допомогою якої людина впливає на технологічні, економічні й соціальні процеси для досягнення певних цілей, а отже, управління в суспільстві називається соціальним управлінням. Соціальне управління включає два основні підкласи: управління індивідуальною діяльністю людини й управління колективною (спільною) діяльністю людей [373, с. 6–7]. Щодо соціального управління, то його в літературі визначають як «механізм організації громадських зв'язків, що здійснюються всіма державними органами незалежно від конкретного призначення, органами місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян» [72, с. 6].

В іншому науковому джерелі вказано, що управління розвитком суспільства є соціальним тому, що здійснюється у сфері людської діяльності шляхом координації дій людей, їх об'єднань, суспільства в цілому [304, с. 11].

На підставі наведеного можна вести мову про те, що процес управління не може бути наявним без керуючого суб'єкта, яким сьогодні у більшості випадків виступає людина. Найважливішим та найбільш розгалуженим видом соціального управління є управління держави суспільством, об'єктом якого виступає усе суспільство, яке здійснюється за допомогою певного механізму держави.

З цього можна дійти таких висновків. По-перше, людина виступає наріжним каменем процесу управління, є його невід'ємною складовою. По-друге, можна відзначити стійкий кореляційний зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління. Це проявляється в тому, що від якісної складової суб'єкта управління (структурно окресленої спільноти людей [92, с. 13] або державного апарату, який здійснює владу [310, с. 39–40], чи державного органу, органу місцевого самоврядування, об'єднання громадян [72, с. 6]) істотним чином залежить те, на якому рівні та наскільки якісно і відповідно до сучасних вимог, у тому числі до ст. 3 Конституції України, держава виконує взяті на себе обов'язки стосовно об'єкта управління (суспільства). По-третє, визнаючи на сучасному етапі розвитку людської цивілізації основним засобом організації життєдіяльності суспільства саме

державу, яка за допомогою державного апарату реалізує властиві їй функції, великого значення в цьому напрямі набуває такий аспект її діяльності, як наповнення, забезпечення своїх органів управління відповідними кадрами, що повинно складати один із проявів державної політики в галузі управління.

Більш точно щодо останнього моменту йдеться про кадрову політику держави як окреме явище її буття. Кадрова політика – система взаємовідносин та відповідної діяльності державних органів, недержавних організацій, посадових осіб тощо, а також принципів пріоритетів теоретичних знань, установок, скерованих на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності. Кадрова політика держави, зокрема в Україні, як відзначає О. Бандурка, проводиться відповідно до Закону України «Про державну службу» і спрямована на забезпечення виробничої та невиробничої сфер висококваліфікованими кадрами в конкретних історичних умовах [93, с. 7–8]. Як слушно вказано у літературі, у демократичному суспільстві кадрова політика має будуватися на основі принципу праксеологізму, тобто принципу, при якому до управління залучають виключно професіоналів, оцінюючи їхні професійні якості, а не ідеологічні переконання [126, с. 12].

Поняттю «кадрова політика» дають таке визначення – це генеральний напрям кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей та завдань, спрямованих на збереження, укріплення та розвиток кадрового потенціалу відповідно до потреб самої організації, вимог законодавства та ринку праці. Вона покликана забезпечити всі ділянки діяльності відповідними за професією та кваліфікацією працівниками і створити у них мотивацію до ефективної праці [337, с. 32; 344, с. 118–119].

Існує два підходи до визначення змісту кадрової політики. Кадрова політика у широкому значенні – система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з регулювання всіх кадрових процесів і відносин у країні. Кадрова політика у вузькому значенні – це вираження стратегії держави з формування, професійного розвитку і затребування кадрового потенціалу країни (тобто, це наука регулювання кадрових процесів у суспільстві).

Стосовно цього аспекту погодимося з думкою про те, що сучасні умови соціально-економічного розвитку потребують більшої уваги до роботи з кадрами, перш за все з керівниками та спеціалістами, які є головним елементом системи управління, оскільки від укомплектованості компетентними, професійно підготовленими кадрами залежить як прийняття рішень, так і їх виконання, а саме тому проблеми кадрового забезпечення є важливим напрямом вивчення у контексті дослідження формування та реалізації державної політики [207, с. 108]. Також слушно відзначено, що саме кадровий склад (особовий склад, персонал) є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення, і від того, як кадровий склад розуміє і виконує свою роботу, наскільки чітко і правильно діє, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади [183, с. 144].

Відповідно до змісту проекту «Стратегія державної кадрової політики України», що здобув підтримку Указом Президента України № 806/2010 та рекомендований до обговорення за участю вчених і фахівців [3], серед основних проблем у сфері кадрової політики, що потребують невідкладного вирішення, є: невідповідність державної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів; недосконалість законодавчої бази, яка не надає процесам управління персоналом правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері; відсутність стратегічного спрямування щодо підготовки персоналу відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання ситуації з персоналом у країні та ін.

Оприлюднення проекту «Стратегії державної кадрової політики на 2011–2020 роки» є дуже позитивним явищем, оскільки, як зазначає В. Олуйко, саме державна кадрова політика як комплекс взаємопов'язаних цілей, принципів, стандартів може надати системі кадрового забезпечення державної служби цілісності, сутнісної визначеності, більш чіткої професійної цілеспрямованості [258, с. 126].

Таким чином, реформування державного управління неможливе без удосконалення державної кадрової політики та модернізації механізмів її реалізації, що передбачають: подальше становлення в Україні розвиненої системи державної служби, професійної та високоефективної, що користується беззаперечним авторитетом у населення; модернізацію системи управління персоналом (кадрових служб), її інституційне вдосконалення і демократизацію, впровадження сучасних методів і механізмів управління людськими ресурсами; упровадження сучасних систем мотивації праці та стимулювання персоналу кадрової служби, методик її оцінювання й атестації, удосконалення процедур добору кадрів, використання світового та європейського досвіду щодо відбору і прийому на державну службу, переміщення та кар'єрне зростання перспективної молоді, формування позитивного іміджу державної служби як роботодавця [230, с. 84].

Однак особливої актуальності зазначена проблема набула останнім часом, коли виникла потреба вдосконалення ефективності діяльності управлінських органів. Тому з метою оптимізації системи державних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, а також значного скорочення бюджетних видатків на утримання державних органів, Указом Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. [42] було розпочато проведення нової адміністративної реформи в Україні.

За своєю сутністю нова адміністративна реформа повинна стати цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві, зокрема шляхом якісного поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування. У сучасних умовах також важливим чинником є побудова кадрової політики на збереженні носіїв високої кваліфікації. Важливо наповнити організаційні структури системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створити у них мотивацію до ефективної праці і забезпечити їх соціальний захист.

Саме таке вирішення питання щодо організації співпраці кадрів та суб'єктів кадрового забезпечення дозволить провести відповідну адміністративну реформу і створити сучасний механізм державної служби в нашій країні, який дійсно буде орієнтований на утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Вважаємо, що саме кадрове забезпечення обумовлює складність та відповідну організаційну побудову останнього, а також указує на велике значення кадрового забезпечення в реалізації функцій держави. І ця діяльність має чітко визначену спрямованість у межах всієї системи державного управління. Тому, кадрове забезпечення має власну мету та виконує відповідні функції. Так, у термінологічному словнику з управління персоналом «мета системи управління персоналом» визначається як забезпечення кадрами, організація їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, а також досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу [337, с. 44]. Тобто можна вести мову про те, що кадрове забезпечення є доволі складним комплексним явищем, яке має власну структуру.

Г. Атаманчук вважає, що вже час відійти від заштампованого слова «кадри» (від франц. *cadre* – рамка, що означає, що кадри – це люди у рамці) і використовувати більш адекватне слово «персонал». Адже у державному апараті перебувають люди, наділені владою, такі, що реалізують її функції, і вони повинні користуватися авторитетом і повагою. Персонал (кадри) державного органу здебільшого складається з трьох частин: політичний персонал, що охоплює тих осіб, що безпосередньо виконують повноваження державних органів; адміністративний персонал, що охоплює державних службовців, які діють у межах державної служби; допоміжний організаційно-технічний персонал, що належить до категорії найманих працівників.

Завдання адміністративного персоналу – балансувати недоліки і слабкі місця політичного персоналу і від цього залежить раціональність і ефективність діяльності політичного персоналу. У цьому аспекті робота з кадрами не може існувати як розрізнене явище, оскільки охоплює значне коло питань, що пов'язані з різними аспектами добору, розстановки, підвищення кваліфікації персоналу

державних підприємств, установ та організацій. Саме тому необхідно вести мову про певну системну діяльність з кадрового забезпечення в державі.

Система роботи з кадрами спрямована на формування й організацію кадрового забезпечення оперативно-службових завдань і раціонального використання персоналу, оскільки тут розв'язується весь комплекс питань, пов'язаних із відбором, розстановкою кадрів, службовим просуванням співробітника, присвоєнням звань, атестаційною оцінкою його професійних і особистих якостей на всіх етапах проходження служби, з правовим регулюванням порядку умов служби, профілактикою порушень дисципліни, визначенням потреб у фахівцях для органів і підрозділів [220, с. 84].

Наприклад, у цьому визначенні кадрової роботи ми бачимо, по-перше, вказівку на те, що вона є системним утворенням, по-друге, має місце органічне поєднання як мети системи кадрового забезпечення, так і функцій, які виконуються в межах цієї діяльності зокрема і в межах державного управління взагалі.

Д. Бахрах відзначає, що адміністративна діяльність (управління) відповідно до закону поділу праці поділяється на більш прості, спеціальні види організаційної діяльності (функції управління), та вказує, що до числа загальних функцій відносять роботу з кадрами, де серед трьох груп загальних функцій кадрову віднесено до функції забезпечення системи [96, с. 124–126]. Д. Бахрах зауважує, що організаційна відособленість – важлива ознака розвинутої та значущої за об'ємом функції [96, с. 125], якою і виступає кадрова функція або функція кадрового забезпечення. Тобто можна вести мову про те, що в межах управління як основної системи діяльності виокремлюються самостійні підсистеми діяльності, які виконують відповідні функції в межах самої системи.

Г. Атаманчук підкреслює, що для державного управління системне уявлення щодо його компонентів, елементів та їх взаємозв'язків має принципове теоретичне та методологічне значення, і вказує на необхідність визнання системи державного управління як органічної системи. Тому є необхідність надати суб'єкту державного управління такої конфігурації і таких властивостей, які б

дозволяли сукупну потужність державного управління використовувати найбільш раціонально та ефективно. Існує нагальна потреба у створенні системи з розвитку людського потенціалу державного управління, яка б мала функціональну та організаційну структуру [85, с. 92, 106–109].

А враховуючи те, що саме органічні системи є такими системними об'єктами, що «фізично» неподільні, таким цілим, що саме розвивається, де й їх правова оболонка теж є органічною системою [75, с. 11–12], то висновок про погляд на кадрове забезпечення як підсистему, частину управлінської діяльності вважаємо цілком обґрунтованим, де підсистема, враховуючи загальні положення теорії систем, – це складова частина системи, яка вивчається та розглядається відносно самостійно та сама володіє системними властивостями. З урахуванням позиції Г. Атаманчука, яку ми підтримуємо, можна вести мову про функціональну та організаційну структуру кадрового забезпечення.

На нашу думку, досліджуючи питання щодо функціональної структури кадрового забезпечення можна цілком співвідносити в його контексті як її елементи такі поняття, як функції, напрями діяльності, елементи роботи тощо. Це пояснюється тим, що функціональна структура кадрового забезпечення розкриває його саме через призму категорії «діяльність», що і охоплює всі наведені вище поняття. До того ж, якщо звернути увагу на всі раніше зазначені визначення та характеристики понять «управління», «соціальне управління», «державне управління», то бачимо, що це є саме діяльність, а як відомо, будь-яка підсистема (у нашому випадку – це кадрове забезпечення) наслідує основні ознаки самої системи (зокрема державного управління).

В літературі подається різний перелік тих функцій, які виконує кадрове забезпечення. К. Левченко зауважує, що управління людськими ресурсами – ширше поняття, ніж адміністрування кадрової служби, й виконує функції планування, залучення, добору, соціалізації професійного розвитку, оцінювання показників діяльності, оплати праці, мотивації, підтримання стосунків із максимальним використанням потенціалу людських ресурсів, де основним елементом кадрового забезпечення, на її думку, є питання укомплектування

відповідних структур безпосередньо державними службовцями в органах державної виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, але, продовжує вона, ним воно не вичерпується, це також формування консультативно-дорадчих рад та комітетів, які можуть створюватися відповідно до положень про центральні органи виконавчої влади; їх склад і правовий статус визначається керівником органу влади [207, с. 109].

Як ми вважаємо, в позиції К. Левченко відобразилися одночасно як функціональна, так і організаційна структури кадрового забезпечення. Маючи в реальній дійсності нерозривну єдність, з методологічної точки зору їх бажано розділяти. Це пояснюємо тим, що в такому випадку можна провести більш детальний аналіз кожного зі структурних зрізів кадрового забезпечення та виявити їх специфіку, а вже на їх основі, при їх синтезі побудувати цілісну картину системи кадрового забезпечення державного управління в Україні.

У свою чергу, стосовно роботи з кадрами в органах внутрішніх справ наведено такі складові діяльності з кадрового забезпечення: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами [233, с. 82].

В іншому дослідженні такий перелік елементів роботи з кадрами: визначення кількості працівників та ступеня їх підготовки; безпосередньо робота з кадрами (підбір, розстановка, забезпечення службового просування, робота з резервом); стимулювання трудової активності, виховання кадрів; професійна підготовка [179, с. 34]. На думку Ю. Битяка, елементами процесу комплектування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування є виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, їх підготовка, добір, розстановка, визначення способів зайняття посад, встановлення правових засад проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, шляхів

підвищення кваліфікації, визначення засад перевірки виконання службовцями покладених на них завдань [101, с. 17].

Розбіжності у визначенні елементів функціональної структури кадрового забезпечення можна пояснити тим, що це дійсно комплексне явище, яке має значну сферу дії та виконує велику кількість функцій під час вирішення єдиного питання – кадрового забезпечення державного управління. Слушною є думка, що в основі кадрової функції закладений весь комплекс робіт з підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів [220, с. 83]. Сфера кадрової політики вміщує у себе кількісне та якісне планування кадрів; маркетинг кадрів (персоналу); навчання кадрів; управління адаптацією кадрів; стимулювання кадрів; соціальну політику; інформаційну політику; сприяння діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ і деякі інші елементи [337, с. 32].

З метою впорядкування точок зору на кількісний склад елементів функціональної структури кадрового забезпечення, вважаємо за доцільне розглядати саме державне управління з позицій його кадрового складу як певний процес реалізації персоналом державних органів та інших спеціально уповноважених суб'єктів функцій держави. Таке методологічне підґрунтя дає можливість виявити, коли починається, де розгортається, а коли закінчується необхідність функції забезпечення кадрами.

Ключовою правовою категорією буде виступати поняття «державна служба». В. Колпаков, О. Кузьменко відзначають, що особи-службовці є кадровим складом органів державного управління, які, будучи співробітниками державного органу, фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Отже, держава набуває реальності завдяки персоналу, кадровому складу своїх органів, а завдання і функції держави виконуються за умови практичної реалізації завдань і функцій контингенту державних службовців, тому інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління [183, с. 144]. На те, що усім своїм

змістом, формами і методами діяльність державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів, вказано і М. Іншиним [159, с. 17].

Нормативне визначення поняття «державна служба» міститься в ст. 1 Закону України «Про державну службу», яка закріплює, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [10].

Аналіз вказаного закону дає підстави для виділення таких основних моментів, що пов'язані із залученням особи до державної служби: прийняття на державну службу (ст. 15); випробування при прийнятті на державну службу (ст. 18); стажування державних службовців (ст. 19); проходження служби (ст. 24); просування по службі (ст. 27); кадровий резерв державної служби (ст. 28); навчання і підвищення кваліфікації державних службовців (ст. 29); підстави припинення державної служби (ст. 30); пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям (ст. 37). Звісно, що серед них можна виділити основні та допоміжні, які й обумовлені або пов'язані з основними. Так, на нашу думку, до основних етапів державної служби, а отже, і до основних елементів кадрового забезпечення можна віднести: прийняття на державну службу (ст. 15); проходження служби (ст. 24); припинення державної служби (ст. 30). А інші аспекти кадрового забезпечення є тісно пов'язані та обумовлені першими трьома. Так, у випадку прийняття особи на державну службу їй може встановлюватися випробування терміном до шести місяців (ст. 18 Закону України «Про державну службу»), це випробування здійснюється з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається (ст. 26 КЗпП України). З метою набуття практичного досвіду для державного службовця, вже прийнятого на службу, може бути проведене стажування (ст. 19 Закону України «Про державну службу») тощо.

У свою чергу, прийняття на державну службу обумовлює проведення відповідної підготовчої роботи: формування кадрового резерву, проведення конкурсу. Відповідно до ст. 28 Закону України «Про державну службу» кадровий

резерв формується з випускників навчальних закладів відповідного профілю. У цьому контексті ми погоджуємося з думкою Ю. Битяка, що держава повинна завжди мати кадровий резерв для заміщення посад різних рівнів, а відповідно, підготовка і виховання кадрів продовжують займати вагомe місце в системі формування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування (апарату органів публічної влади) [101, с. 17].

Тому і діяльність, пов'язану з підготовкою та добором кадрів, теж доречно включати до основних елементів кадрового забезпечення в аспекті його функціональної структури. Зокрема, регулюванню цього питання присвячено цілу низку нормативно-правових актів: Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [13], ст. 1 «Визначення основних термінів» якого закріплює, що «послуги – будь-яка закупівля, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, (...) наукові дослідження, (...), а також консультаційні послуги, до яких належать послуги, пов'язані з консультуванням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій»; Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [9]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29 лютого 1996 р. № 266, п. 2 якого передбачає, що «державне замовлення формується (...) за такими пріоритетними напрямками: підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів; підвищення кваліфікації, перепідготовка та підготовка кадрів (післядипломна освіта)» [46]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2006 році» від 26 червня 2006 р. № 877 [15]; Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. № 1212/200, метою якого є вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [37]; Наказ Головного управління державної служби України та Міністерства освіти і науки України «Про

затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» та професійними програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» від 12 грудня 2001 р. № 96/799 [21] тощо.

Отже, на підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів, існуючих точок зору щодо складу елементів кадрового забезпечення, а також урахуваючи нашу попередню пропозицію щодо прив'язки кадрового забезпечення до структури державної служби, визначимо складові функціональної структури кадрового забезпечення: визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі; підготовка кадрів та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників і ступеня їх підготовки, робота з резервом); прийняття на державну службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів); проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів); припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами).

Аналіз функціональної структури дає підстави для висновків про те, що: всі складові цієї структури є взаємопов'язаними між собою, складаючи єдиний комплекс діяльності з кадрового забезпечення; функціонування кадрового забезпечення є безперервним процесом, що обумовлено як постійною зміною умов здійснення, вимог та завдань до державної служби, так і необхідністю оновлення кадрів; за своєю спрямованістю кадрове забезпечення вирішує цілу низку різних за функціональним призначенням, але взаємопов'язаних між собою завдань, що спрямовані на досягнення єдиної мети процесу кадрового забезпечення; під час здійснення кадрового забезпечення необхідне встановлення відповідного співвідношення як прав, свобод та законних інтересів кожної особи, яку приймають на державну службу, так й інтересів та завдань самої державної

служби; можливість виділення основних елементів функціональної структури кадрового забезпечення дає можливість більш детального їх аналізу з метою виявлення тісно пов'язаних та обумовлених ними функцій, а також визначення напрямів подальшого вдосконалення процесу кадрового забезпечення.

Наступною складовою кадрового забезпечення, як ми вже відзначали, є його організаційна структура. Під організаційною (управлінською) структурою розуміють упорядковану сукупність ланцюгів управління організацією (посади, підрозділи та служби), які мають необхідну матеріально-технічну базу, виконують специфічні адміністративні функції та перебувають у певному взаємному зв'язку та підпорядкуванні [115, с. 174].

На думку Г. Атаманчука, організаційна структура – це розподіл загального об'єму організаційного потенціалу по вертикалі та по горизонталі [85, с. 109]. Так, за думкою Н. Матюхіної, організаційна структура передбачає наявність об'єкта та суб'єкта управління, де об'єктом управління персоналом є весь персонал, усі категорії працюючих, а суб'єктами ж виступають керівники всіх рівнів та кадрові служби [224, с. 93]. Відзначено, що в організаційній структурі управління її елементами виступають лише посади суб'єктів управління, а зв'язками – зв'язки субординації [336, с. 176].

Тобто можна відзначити, що ця структура охоплює тих суб'єктів, які безпосередньо пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення. Зокрема, у науці управління організаторська робота розуміється як функція управління і передбачає діяльність, спрямовану на побудову і вдосконалення структури певної соціальної системи; діяльність, спрямовану на втілення в життя управлінських рішень [220, с. 84]. Тобто сенсом управлінської діяльності з кадрового забезпечення є отримання нової якості процесу, що керується [85, с. 169]; це безпосередньо процес кадрового забезпечення, а в кінцевому підсумку – уся система державного управління. При цьому не можна не погодитися з тим, що організаційна структура, що в цілому виконує функцію управління процесом кадрового забезпечення, передбачаючи взаємодію по вертикалі та по горизонталі, обумовлює спеціалізацію за певними предметами, змістом та видами робіт, що

вимагає кооперації з метою комплексної реалізації визначеної компетенції і в цілому функцій державного управління [85, с. 170].

Організаційна структура, зауважує Д. Бахрах, – це: 1) поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці; 2) мережа управлінських зв'язків у ньому. Ця структура, вказує він, є формою розподілу та кооперації управлінської діяльності, сталою схемою розподілу її завдань та функцій, тому цю структуру можна розглядати як структуру цілей, функцій апарату управління, що втілюється у диференціації його на частини та в системі організаційних зв'язків у ньому. На структуру апарату особливо впливає зміст діяльності, тобто комплекс управлінських функцій, де кожна структурна одиниця апарату – це його автономна, організаційно оформлена частина, існування якої передбачене правовим актом, яка має свою компетенцію, що обумовлює існування органів загальної та спеціальної компетенції [93; 96, с. 77–78]. Але всі вони мають єдине призначення – здійснювати активну кадрову політику та координацію діяльності у сфері управління персоналом [224, с. 99].

Можна сказати, що стосовно кадрового забезпечення, якщо уявити його як певну окрему організацію процесу, що здійснюється певною організацією – суб'єктом, то організаційна структура характеризує адміністрацію цієї організації. Щодо характеристики поняття «адміністрація», то в літературі зауважено, що адміністрація (лат. *administratio* – управління, керівництво) являє собою: 1) управлінську діяльність органів державної влади; організаційну діяльність у сфері управління; 2) органи державної влади; 3) урядовий апарат; 4) посадових осіб, керівний персонал якоїсь установи, підприємства; 5) розпорядників, відповідальних упорядників чогось [141, с. 262]. Тому виокремлення організаційної структури кадрового забезпечення дає можливість визначити, хто саме із суб'єктів державного управління є відповідальним за здійснення кадрового забезпечення.

Важливим аспектом побудови організаційної структури є можливість її швидкого пристосування до вимог часу, умов соціально-економічної ситуації в країні. Це досягається «за допомогою оптимального сполучення централізації і

децентралізації управління, що дає можливість верхній ланці управління сконцентрувати увагу на великих проблемах стратегічного масштабу, а нижній ланці – на питаннях оперативно-тактичного характеру» [336, с. 184]. Тобто необхідно вести мову про запровадження сучасних технологій управління, де одним із найдосконаліших засобів управління, який виправдав себе на практиці, є менеджмент.

Менеджмент розглядається як форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів, з метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації, тобто це вид людської діяльності, що становить систему функцій (планування, прогнозування, організацію, координацію, облік, контроль, мотивування), де ці функціональні компоненти менеджменту і виражають його сутність [141, с. 271]. Оскільки ми ведемо мову про саме управлінську структуру кадрового забезпечення, що є частиною державного управління, то цілком можна проводити аналогію між ним та менеджментом.

Л. Калганов вказує, що останнім часом намітилася тенденція методологічного наближення цих сфер соціального управління, а методи та інструментарій менеджменту можна та необхідно використовувати у сфері державного управління з урахуванням його особливостей і спеціальних функцій [162, с. 58]. Більше того, він указує на те, що за своєю суттю та змістом це поняття відповідає поняттю соціального управління, а саме поняття менеджменту, не маючи чітких меж, у загальному значенні означає професіоналізм або навіть мистецтво у справі ефективного управління організацією [162, с. 56–57], якою, з точки зору кадрового забезпечення, є вся система державного управління, а через неї і держава.

Щодо того, на кого спрямований управлінський вплив (менеджмент) із боку суб'єктів управління кадровим забезпеченням, то вважаємо в цьому аспекті плідною думку В. Авер'янова та О. Андрійко. Вони вказують на те, що інститут державної служби в Україні має поширюватися не лише на діяльність посадових осіб власне державних органів та їх апарату, а й на діяльність працівників усіх

інших державних організацій бюджетної системи – установ (закладів), підприємств, що виконують як організаційно-управлінські функції, так і професійні функції за профілем відповідної організації [67, с. 9]. Погоджуючись із цим, хотілося б відзначити, що саме таке тлумачення кола осіб, які виконують чи забезпечують виконання тих чи інших функцій держави, є найбільш повним.

Стосовно виділення організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення можна зробити такі висновки: вона характеризує саме суб'єктний склад державних органів та відповідних посадових осіб, на яких покладене виконання відповідних функцій з кадрового забезпечення у державі; співвідношення цієї структури з функціональною структурою кадрового забезпечення дає можливість визначити конкретний рівень та суб'єкта виконання відповідної функції, а також провести аналіз відповідності наданих йому повноважень рівню його компетенції та колу функцій, які він виконує; аналіз вертикальних та горизонтальних зв'язків між суб'єктами кадрового забезпечення дозволяє визначити конкретний рівень та обсяг їх повноважень і вдосконалити систему зв'язків між ними, а також імплементувати сучасні форми та методи управління в їх діяльність; організаційна структура надає можливість чітко відокремити суб'єктів управління кадровим забезпеченням від об'єкта їх впливу; встановлення конкретних суб'єктів кадрового забезпечення з визначенням їх функції в цьому процесі дозволяє прямо виявляти недоліки, порушення в кадровій роботі та винних у їх вчиненні.

Отже, можна вести мову про те, що сутність кадрового забезпечення в державі полягає в урегульованій нормами адміністративного права діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління.

При цьому значення кадрового забезпечення в державі полягає у створенні можливості для самої держави через своїх представників виконувати покладені на неї функції. Тому можна вести мову про багатозмістовне значення кадрового забезпечення в державі, яке полягає у забезпеченні можливості функціонування

держави та її органів (основне значення) та сприянні забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі (побічно через діяльність держави).

### **1.3 Концептуальні засади правового регулювання кадрового забезпечення державного управління**

Ефективність, дієвість держави з виконання взятих на себе зобов'язань, залежить від тих осіб, на яких безпосередньо покладено виконання її функцій. Основним чинником досягнення стабільного розвитку України в напрямі подальшої розбудови нашої країни є належне кадрове забезпечення її управлінського апарату, а також відповідних державних підприємств, установ та організацій.

У попередньому підрозділі ми показали, що система кадрового забезпечення має функціональну та організаційну структури. Можна констатувати, що побудова та організація діяльності загальнодержавного масштабу повинна бути впорядкована, мати підґрунтя та основоположні витоки. Саме такими ознаками та властивостями наділена наукова категорія, як «принцип». Під час обговорення проекту концепції реформування публічної адміністрації в Україні, О. Петришин відзначив, «що в основу будь-якого реформування сьогодні, безумовно, має бути закладено загальнодемократичні принципи: верховенство права, законності, відкритості інформації про діяльність і рішення органів публічної влади, відповідальність влади за прийняті рішення тощо» [250, с. 232].

Система роботи з персоналом будується і впроваджується на основі окремих правил або принципів цієї роботи [93, с. 13]. Державне управління здійснюється величезною кількістю державних службовців, які обіймають різні за своїм призначенням та рівнем компетенції посади. Але це, навпаки, зумовлює необхідність визначення єдиних критеріїв, основ організації їх кадрового забезпечення, оскільки мета цієї діяльності одна – забезпечення державної служби

кадрами, їх ефективне використання, професійний та соціальний розвиток задля найкращого виконання публічних завдань і функцій [337, с. 39; 67, с. 10]. Отже, можна констатувати, що дослідження питання щодо принципів кадрового забезпечення є актуальним у ракурсі подальшого вдосконалення цього виду державної управлінської діяльності.

У самому загальному сенсі термін «принцип» означає основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [312, с. 614]. Як відомо, держава здійснює вплив на суспільство, перш за все, за допомогою такого засобу, як право. У літературі вказується, що вплив з боку держави є не просто сукупністю правил поведінки, а й певною системою норм, котра пов'язана внутрішньою єдністю, яка обумовлена суттю права, його принципами, політичною і економічною системами [192, с. 54–55], що забезпечує загальний масштаб та рівну міру свободи для усіх, хто перебуває у сфері правового регулювання [351, с. 190]. Тобто можна вести мову про те, що принципи кадрового забезпечення як складова функцій державного управління (функція забезпечення системи [96, с. 124–126]) повинні мати правове підґрунтя.

Оскільки згідно з Основним Законом в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19), погодимося з позицією, що цей принцип повинен бути покладений в основу сучасного реформування українського адміністративного права [71, с. 31], хоча, як ми вважаємо, взагалі всієї державної діяльності. Тобто принципи організації та функціонування кадрового забезпечення повинні відноситися до категорії «принципи права».

З іншого боку існує певна варіативність у визначенні поняття «принцип права». П. Рабінович вважав, що це керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [296, с. 82]. Ця позиція має своїх прихильників, з уточненням, що ці керівні ідеї характеризують зміст

права, його сутність та призначення в суспільстві, та додається, що розрізняються принципи права в цілому, принципи окремих галузей та інститутів права, де кожен принцип – це ідея, продукт людського мислення як загальне та найбільш істотне уявлення про право, правовий світогляд, про цінність права [355, с. 186; 335, с. 242; 215, с. 12–13; 138, с. 9].

О. Скакун вважає, що принципи права, об'єктивно властиві праву, є відправними початками, незаперечними вимогами (позитивними зобов'язаннями), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [310, с. 221]. В. Хропанюк, О. Шульга вказують, що принципи права – це основні первинні положення, що юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя, які є основою змісту права [368 с. 48; 351, с. 215].

Аналіз цих точок зору дає підстави стверджувати, що «принцип права» є: керівною ідеєю або визначальним первинним положенням, що формує та розвиває право; об'єктивно обумовленою закономірністю буття та розвитку людини, суспільства, держави і є результатом суспільної практики; визначає зміст і напрям правового регулювання в суспільстві задля поєднання різних за своєю природою інтересів; характеристикою змісту та сутності права, визначає його призначення в суспільстві.

Можна погодитися з тим, що принципи права – це певні наукові ідеї, результат теоретичних досліджень та узагальнення суспільної практики. Але діяльність із кадрового забезпечення будується на основі реальної системи принципів, чітких приписів, відповідно до яких здійснюється практична діяльність відповідних суб'єктів управлінських відносин. Вважається, що державне управління має загальнодержавний характер, оскільки охоплює найважливіші сторони життя суспільства та держави; організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей [72, с. 8]. Тому можна стверджувати, що погляд на принципи як керівні, визначальні ідеї є частиною правосвідомості, що відображає погляди людини, вчених-юристів, суспільства на право.

Відомо, що до числа стадій правотворення і правотворчого процесу відноситься передпроектна стадія – формування юридичного мотиву щодо необхідності внесення змін до чинної системи норм права, яка відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі народу (колективу), об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя [310, с. 298]. Погодимось з О. Черданцевим, що якщо держава та право у своєму функціонуванні є ідеологічно орієнтовані на певну систему цінностей та принципів, то цього не може оминати й юридична наука, і попри все теорія держави та права. Вона неминуче схиляється в бік тієї або іншої ідеології, що дає підстави приписувати цій науці ідеологічну функцію [355, с. 25].

Відзначено, що ідеологічна функція права полягає у розробці фундаментальних ідей про шляхи прогресивного розвитку держави і права, що впливають на правову свідомість громадян і суспільства [310, с. 12]. Тому наведене свідчить про те, що характеристика принципу права як керівної, визначальної ідеї є ідеологічною складовою цього поняття, а тому це більш суб'єктивна характеристика, а не юридична.

Характеристику принципу права як ідеї, керівного або визначального положення навряд чи можна прийняти як таку, що об'єктивно відображає дійсні ознаки явища, що досліджується. Але практика, отримана під час досліджень правової сфери, виступає не лише як форма її віддзеркалення, а є мотивом до зміни існуючого положення. У літературі відзначено, що появі системи права передують поява принципів у правосвідомості, яка об'єктивно обумовлена соціально-економічними закономірностями розвитку суспільства, а коли такий принцип правосвідомості закріплюється в правових нормах, він трансформується в принцип права [375, с. 91].

Тому, оскільки ми ведемо мову про правові принципи, то звісно вони повинні мати юридичну природу та зміст, повинні втілюватися в структурних елементах механізму правового регулювання. Під механізмом правового регулювання слід розуміти взяті в єдності усю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [74, с. 30].

Тому, на наш погляд, принципи кадрового забезпечення повинні знайти свій прояв: у нормах адміністративного права. Зокрема на тісний взаємозв'язок принципів державної служби з принципами адміністративного права, яке суттєво впливає на регулювання державно-службових відносин, а також із принципами управління (державного управління), яке, у свою чергу, впливає на формування системи принципів адміністративного права, вказує Ю. Битяк [101, с. 11–12]; в адміністративному законодавстві, яке є зовнішньою формою змісту правових норм. Погодимося, що, виступаючи конкретизацією, формою вираження об'єктивно обумовлених властивостей права, закон одержує характер правового феномену, є правовим законом і стає одним із джерел діючого права [240, с. 29]; в управлінських правовідносинах, які є формою реалізації повноважень суб'єктів кадрового забезпечення.

На думку В. Авер'янова, принципи адміністративного права: є однією з ключових ідентифікаційних ознак, які свідчать про самостійний статус адміністративного права в системі права; по-друге, виконують роль основної несучої конструкції, опорного каркаса правового регулювання державно-управлінських відносин, що є головною складовою предмета адміністративного права; по-третє, визначають зміст методу правового регулювання, характерного для цієї галузі права, а тим самим специфічного правового режиму, що складається саме на базі особливих, властивих тільки адміністративному праву принципів.

Саме за допомогою норм закону необхідно здійснювати закріплення принципів кадрового забезпечення. Оскільки лише в законодавстві принципи набувають свого формально визначеного, загальнообов'язкового значення, а також забезпечення державним примусом. Принципи кадрового забезпечення, які закріплено в законі, безпосередньо визначають зміст, спрямованість та структуру цієї діяльності, виконуючи регулятивну функцію. Але знову наголосимо на тому, що силу обов'язкового регулятора діяльності з кадрового забезпечення його принципи набувають у випадку їх закріплення в законі. Зокрема, вони можуть існувати у вигляді норм-принципів [351, с. 234; 335, с. 285; 310, с. 282–283], а для

підсистеми, якою є кадрове забезпечення, також можуть бути виявлені з аналізу загальногалузевих норм.

Враховуючи те, що кадрове забезпечення на сучасному етапі свого розвитку, як ми вважаємо, істотно пов'язане з менеджментом, особливо менеджментом персоналу, то до числа керівних начал кадрового забезпечення також слід віднести усталені принципи менеджменту. Але вони все одно не повинні суперечити основоположним нормам-принципам, які закріплено в Конституції України. Свою позицію в цьому питанні можемо пояснити тим, що кадрове забезпечення співвідноситься з іншими явищами, де кадрове забезпечення є видовим їх проявом у тому чи іншому аспекті. Зокрема ми підтримуємо позицію Ю. Битяка стосовно тісних зв'язків між принципами державної служби, принципами адміністративного права, а також принципами державного управління [101, с. 11–12]. Тому для кадрового забезпечення нормативне закріплення, рівень дії його принципів характеризується як одиничне явище, що є похідним від особливого – державної служби, що обумовлена існуванням державного управління.

На наш погляд, поняття «принципи кадрового забезпечення» – це обумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, які виступають засобом забезпечення функціонування держави та її органів задля сприяння забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі.

Можна відзначити певну схожість у вирішенні проблем правового регулювання принципів кадрового забезпечення і в інших країнах. І. Шинкаренком відзначено, що серед загальносвітових тенденцій кадрової роботи у державних структурах, зокрема правоохоронних, відзначається «глобалізація», або зближення загальних принципів кадрової роботи в правоохоронних агентствах різних країн з метою посилення ефективності й «надпровідності»

взаємодії та комунікації, а також певна універсалізація кваліфікації та професіоналізму працівників незалежно від національної та державної приналежності [363, с. 12]. Вважаємо, що це свідчить про імплементацію до державного управління загально визнаних методів та форм управління певними соціальними організаціями.

У свою чергу, Т. Гаман зазначає, що вивчення досвіду світової практики державного та регіонального управління в царині кадрового забезпечення дає можливість виділити характерні риси, притаманні ефективному функціонуванню органів державного управління: гнучкість системи управління, здатність легко адаптуватися до швидкоплинних змін. Базові засади управління мають ґрунтуватися на ціннісних культурних чинниках, а не на бюрократичних правилах і нормах, удосконаленні адміністративної етики формуванні позитивного іміджу органу державного управління, підвищенні престижності роботи на суспільство та державу [126, с. 13–14].

Особливу увагу слід приділити впливу формування та закріплення принципів кадрового забезпечення на забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. Вважаємо, що воно має два аспекти. Так, ми вже відзначали, що спільним у процесах управління та організації кадрового забезпечення, в контексті суб'єкт-об'єкт є людина, що обумовлено соціальною природою управління в державі [267, с. 10].

По-перше, це обумовлено тим, що кадрове забезпечення має своєю матерією людину. Тобто під час побудови та організації функціонування кадрового забезпечення генеральною тенденцією формування його принципів має бути дотримання та врахування положень ч. 1 ст. 3 Конституції України [2]. Оскільки саме людина є первинним елементом системи кадрового забезпечення, воно має здійснюватись з урахуванням того, що його суб'єкти (кадри), їх життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Цей імператив повинен обов'язково бути покладений в основу організації кадрового забезпечення в нашій державі.

По-друге, наступною складовою кадрового забезпечення є суб'єкти, на яких безпосередньо покладено обов'язок його здійснення, які з цією метою і задля її досягнення наділені владно-розпорядчими повноваженнями в цій сфері. Яким же чином повинна бути організована їх діяльність? Вважаємо, що, враховуючи положення ч. 1 ст. 3 Конституції України, відповідь на це питання містить норма, закріплена у ч. 2 цієї ж статті. Вона передбачає, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2].

Як зазначає В. Авер'янов, сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється через носіїв державно-владних повноважень, зокрема в ході керування вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів; у ході керування роботою державних службовців всередині кожного органу виконавчої влади; всередині апарату будь-яких інших органів державної влади; в ході керування роботою державних службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій – у ході керування роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями належать до згадуваного «внутрішньоорганізаційного управління») [64, с. 114–115]. Тому вважаємо за необхідне стосовно кадрового забезпечення передбачити такий принцип: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності посадових осіб, які здійснюють практичну діяльність з кадрового забезпечення. Ці посадові особи відповідають перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є їх головним обов'язком».

Наведені два нормативні приписи повинні стати орієнтирами для подальшого розвитку та вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення в Україні. Як вже відзначалося, метою кадрового забезпечення є постачання для системи управління кадрів, організація їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, а також досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу [337, с. 44], що в кінцевому рахунку безпосередньо

спрямоване на створення можливостей для функціонування держави та її органів, які забезпечують права, свободи та законні інтереси особи в державі.

Варто погодитись з І. Коліушком, на думку якого, для досягнення реформування публічної адміністрації в Україні в ході її реалізації повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування органів влади та має бути вирішена низка завдань, зокрема створення професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби, гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [250, с. 231].

Тобто, як з цього приводу вказує Г. Чапала, безумовно отримує схвалення запровадження реформування публічної адміністрації в Україні на ґрунті «доктрини адміністративних послуг», відповідно до якої сучасна держава не стільки управляє суспільством, скільки надає йому послуги [250, с. 236]. Таке вирішення питання, як ми вважаємо, сприятиме як усвідомленню суб'єктами кадрового забезпечення своєї відповідальності за результати діяльності, так і сумлінному ставленню до виконання своїх обов'язків, пов'язаних з кадровим забезпеченням державної служби.

У контексті всього наведеного вище, погодимося з позицією, що у сфері державної служби базовим принципом кадрової політики має бути соціальне партнерство між державою та державним службовцем у професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості [265, с. 121–122].

Щодо питання, які саме принципи слід відносити до принципів кадрового забезпечення, то, на наш погляд, можна використати такі філософські категорії, як загальне, особливе, одиничне.

Так, до загальних витоків можна віднести принципи соціального управління як родового поняття, яке охоплює будь-яку управлінську діяльність в суспільстві. Саме від соціального управління є похідним поняття «державне управління», а також складова останнього – «кадрове забезпечення». У літературі вказується, що виділяють загальні та спеціальні принципи соціального управління [336, с. 114–117]. До загальних принципів управління відносять принципи: науковості,

законності, гласності, гуманізму, розподілу влади, системності, плановості та конкретності. Другу групу створюють спеціальні принципи, які поділяються на дві підгрупи: принципи побудови системи управління (ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості та ін.) та принципи здійснення процесу управління (цілеспрямованості, головної (основної) ланки, відповідності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездіяльність, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші) або функціонування системи управління [336, с. 114–119; 373, с. 324–325; 267, с. 38–39]. Але вони, на нашу думку, визначають взагалі побудову управлінської системи та організацію її діяльності, тому впливають на кадрове забезпечення опосередковано. Хоча їх врахування, якщо ми беремо до уваги створення сучасної підсистеми кадрового забезпечення, є необхідним.

Як категорія особливого виступатиме поняття «державне управління», а також пов'язані з ним державна служба та адміністративне право. Відзначається, що принципом державного управління можливо назвати об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, причому взаємовідносини змінюються відповідно до зміни форм державного устрою [304, с. 30]. Серед них виділяють загальні, спеціальні, одиничні принципи.

Загальні принципи – це конституційні (загальні) принципи, що визначають сутнісні риси кадрової політики в цілому. Вони характерні для усіх видів кадрової діяльності, в тому числі і для державної служби. До них відносять: науковість, реалістичність, законність, комплексність, системність, єдність, цілісність, перспективність, духовно-моральний характер, гуманізм, гласність, відкритість, соціальну справедливість, принцип рівних можливостей, відсутність дискримінації при прийомі на роботу, об'єктивну оцінку професійних та особисто-моральних якостей працівника.

Спеціальні принципи – виражають функціональне призначення, пріоритети, змістовні елементи державної кадрової політики, характерні для державної служби. До кадрового забезпечення державного управління застосовні такі

спеціальні принципи: рівний доступ до державної служби з урахуванням професійної підготовки і ділових можливостей; відбір і підбір кадрів за їх професійними, діловими і моральними якостями; професіоналізм і компетентність кадрів; удосконалення професійної майстерності службовців; облік заслуг і ділових якостей службовців у їх професійній службовій діяльності; поєднання спадкоємності і періодичного оновлення кадрів; стабільність кадрів; особиста відповідальність першого керівника за підбір персоналу і роботу з кадрами; позапартійність і політична нейтральність кадрів державної служби; правова і соціальна захищеність кадрів; стимулювання службової кар'єри кадрів; контроль (у тому числі громадський) за кадровою діяльністю у державному органі.

Одиничні принципи кадрового забезпечення регулюють функціонування окремих елементів кадрових процесів на державній службі. До одиничних принципів можна віднести: принципи пошуку, підбору і відбору державних службовців, принципи проходження державної служби, принципи службового зростання, принципи професійного розвитку персоналу, принципи управління персоналом та інші.

Зокрема, до числа загальних відносять: об'єктивність, універсальність, правову упорядкованість державного управління, демократизм, законність, розподіл влади, делегування повноважень, соціальну спрямованість, принцип оптимізації управління, конкуренції, принцип комплексності, керованості, контрольованості, публічності державного управління [304, с. 31; 85, с. 193–197; 191, с. 17–22; 71, с. 27]. До спеціальних відносять такі принципи: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні [85, с. 197–199; 304, с. 37–40; 191, с. 22–25]. Вони в тому чи іншому аспекті впливають на організацію та функціонування кадрового забезпечення як частини державного управління, в межах якої ця діяльність виконує функцію забезпечення [96, с. 124–126].

Структурно-цільові (узгодженості цілей, коли одна мета відповідає іншій; підпорядкованості одиничних локальних цілей загальним цілям державного управління). Структурно-функціональні (диференціації і фіксації функцій шляхом

створення правових норм і закріплення управлінських функцій у компетенції органів державного управління; концентрації, що обумовлює необхідність надання певному органу таких управлінських функцій, щоб його державно-управлінський вплив справді широко і міцно направляв, організовував і регулював об'єкти управління); достатньої різноманітності, яка вимагає, щоб управлінські функції щодо того чи іншого об'єкта управління за кількістю і змістом відповідали різним управлінським запитам останнього; відповідності управлінського впливу реальним вимогам і запитам об'єктів управління. Структурно-організаційні (єдності системи державної влади, яка забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів: територіально-галузевий, що обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг, сфери суспільного життя; різноманітності організаційних зв'язків, які розкривають вертикальні і горизонтальні взаємини органів державної влади і місцевого самоврядування у системі державного управління; об'єднання колегіальності і єдиноначальності, обумовленої специфікою організаційної побудови і порядком діяльності державного управління). Структурно-процесуальні: відповідність елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності.

Що стосується принципів адміністративного права, то до них відносять: демократизм нормотворчості та реалізації права; рівність громадян перед законом; взаємна відповідальність держави та особи; гуманізм; законність [191, с. 34]. У свою чергу, принципами державної служби є: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі та ін. (ст. 3 Закону України «Про державну службу») [10]. Щодо організації та діяльності окремих державних органів та служб, то в законодавстві може бути передбачене окреме їх правове регулювання,

а отже, встановлюватимуться додаткові принципи їх діяльності (ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу»).

У літературі має місце більш розгорнута характеристика принципів державної служби. І. Данильєва до їх числа відносить: верховенство права та законності; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гласність та зовнішній контроль; рівний доступ громадян до державної служби; єдність вимог, що ставляться до державної служби; професіоналізм і компетентність, етичність; обов'язковість рішень вищих посадових осіб і державних органів [138, с. 7] та ін. Усі ці норми-принципи також впливають на здійснення кадрового забезпечення, але їх особливість полягає в тому, що вони більше відносяться до визначення діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, які виконують відповідні функції, перебуваючи на державній службі.

Стосовно переліку принципів кадрового забезпечення, які ми вважаємо «одичними» в досліджуваній системі принципів, то в науці висловлено різні точки зору. Ми вже звертали увагу на пропозицію щодо визнання соціального партнерства між державою та державним службовцем як окремого принципу [265, с. 121–122]. Але, на наш погляд, це більше відображає сучасну концепцію існування держави та реалізації особи права на працю. Відомо, що в трудовому праві країн Західної Європи у ХХ ст. з'являється дедалі більше норм, що відповідають інтересам найманих робітників. [164, с. 394]. А як відомо, державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю [159, с. 5].

На думку К. Левченко, політика кадрового добору має ґрунтуватися на принципі системності й наукового забезпечення [207, с. 109]. А. Воронько висловлює позицію, що основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів є демократична основа у роботі з кадрами; добір за діловими, політичними й морально-етичними якостями; постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи; піклування про функціонування ефективної системи резерву кадрів; спадкоємність у роботі – співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників; оцінка їхньої діяльності за

досягнутими результатами та методами роботи; постійна перевірка кадрів на практиці [124, с. 14].

Серед принципів роботи з особовим складом органів внутрішніх справ вказуються такі: підбір працівників для роботи в органах внутрішніх справ за моральними та діловими якостями; вибір стилю роботи з кадрами з урахуванням конкретної ситуації; дотримання соціальної справедливості у стосунках із підлеглими; спадкоємність у роботі з кадрами, залучення молодих та досвідчених працівників [93, с. 13] та ін. Хоча, на нашу думку, ця позиція більше відображає методи роботи з персоналом, ніж основоположні аспекти організації роботи з кадрового забезпечення. До того ж ці положення не відображають усього комплексу основних функцій, які властиві кадровому забезпеченню. Так, в іншому виданні стосовно управління органами внутрішніх справ йдеться про те, що управління у сфері роботи з кадрами органів внутрішніх справ становить закінчену цілісну систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу і проходження ними служби [92, с. 204–205].

Також стосовно мілітаризованої служби в контексті управління нею, що, на наш погляд, охоплює також і управління кадрами, А. Коренев зазначає, що управління внутрішніми справами здійснюється на основі принципів державного управління, а також на основі організаційних принципів [190, с. 63].

Що стосується визначення кола приписів, які можна покласти в основу організації та функціонування кадрового забезпечення в державі, то погоджуючись з позицією Ю. Битяка щодо тісних зв'язків між принципами державної служби, принципами адміністративного права та принципами державного управління, вони більшою мірою і будуть визначатися цими явищами. Цей взаємозв'язок Ю. Битяк обґрунтовує таким чином: «Принципи державного управління є орієнтирами діяльності суб'єктів права, служать критеріями поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а принципи адміністративного права впливають на зміст управлінської діяльності, функціонування всього механізму адміністративно-правового регулювання,

виражають і охороняють систему загальнолюдських цінностей громадянського суспільства. З цього приводу наголошується на двосторонньому впливі щодо формування принципів адміністративного права і державної служби, метою чого є впорядкування правового регулювання публічно-службових відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової» [101, с. 11–12].

Слід також звернути увагу на те, що зазначені вище принципи, які ми умовно поділили на три групи можуть бути також згруповані за певними ознаками (загальні, структурні, організаційні, функціональні тощо), як правило, відображають роль і місце конкретного принципу в загальній системі принципів кадрового забезпечення.

На наш погляд, до організаційно-функціональних принципів можна віднести положення, встановлені у спеціальних законах та інших нормативно-правових актах про державну службу і таких, що визначають специфічні відносини державно-службового характеру. Охарактеризуємо деякі з цих принципів:

– Принцип обов'язковості для державних службовців рішень, прийнятих вищими державними органами і керівниками у межах їх повноважень і відповідно до законодавства України та принцип підконтрольності і підзвітності державних органів і діяльності державних службовців розкриваються у двох основних положеннях: по-перше, нижчі (підзвітні особи) державні службовці зобов'язані виконувати прийняті вищими державними органами і керівниками рішення; по-друге, ці рішення посадових осіб мають бути законними (не повинні суперечити законам), тобто прийнятими спеціальними суб'єктами у межах їх компетенції і повноважень. У системі державної служби повинні працювати механізми контролю за діяльністю чиновників, наглядові органи повинні забезпечувати законність у діяльності державних службовців.

– Принцип професіоналізму і компетентності державних службовців покликаний забезпечувати стабільність кадрів державної служби, якісне

виконання державними службовцями своїх функцій, можливість покращення своїх професійних якостей. Державний службовець повинен якісно здійснювати свої повноваження, тобто бути компетентним. Професіоналізм державних службовців необхідно регулярно підтримувати на необхідному для практики рівні за допомогою проведення різноманітних заходів, таких як підвищення кваліфікації, перенавчання і одержання додаткової освіти.

– Принцип гласності у здійсненні кадрових технологій і прийнятті кадрових рішень сприяє посиленню дії у державному управлінні принципу законності, відкритості і доступності інформації про адміністративні процедури (прийняття кадрових рішень, кадрових технологій), що використовуються службовцями, форми і методи управління, захист прав і свобод громадян.

– Принцип відповідальності державного службовця (суб'єкта кадрового забезпечення) за кадрові рішення, що готуються і приймаються, невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків направлений на забезпечення законного, об'єктивного і обґрунтованого публічного вирішення кадрових питань, що сприяє прийняттю ефективних і законних управлінських рішень.

– Принцип стабільності кадрів державних службовців у державних органах.

Стабільність – це постійність державно-службових відносин. Вона забезпечується заходами систематичної підтримки високого рівня управління за рахунок постійного навчання, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Принцип стабільності повинен стати гарантією державного службовця від незаконного звільнення зі служби. В умовах політичної ситуації, що постійно змінюється, у державі, реформування системи і структури органів державної влади державна служба повинна функціонувати, дотримуючись чинних законів, структурні зміни у системі державної влади не повинні вносити зміни у саму державну службу, яка повинна залишатися політично нейтральною і стабільною.

– Принцип соціально-правового захисту державних службовців означає створення необхідних умов для нормальної діяльності управлінського персоналу, у тому числі установку в державних органах технічних засобів, що прискорюють

управлінські процеси; підвищення престижу праці державних службовців і самої державної служби та встановлення достатньо високої заробітної плати, використання системи преміальних виплат, медичного обслуговування, державного страхування, оптимальне вирішення питань пенсійного забезпечення службовця за вислугою років.

На цій підставі можна виокремлювати складові кадрового забезпечення і, встановивши їх призначення та сутність, розглядати їх на предмет відповідності принципу того явища, яким цей конкретний елемент кадрового забезпечення обумовлений. На нашу думку, такий підхід дозволить комплексно вирішувати проблеми розвитку та вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення в Україні.

Незважаючи на виділення та віднесення до вихідних засад кадрового забезпечення принципів соціального управління, державного управління, державної служби, адміністративного права, ми ведемо мову про певну систему принципів кадрового забезпечення. Принципи управління утворюють систему, в якій вони пов'язані та взаємообумовлені. Враховуючи це, ефективність управління досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів та кожного з них окремо [191, с. 16]. У більшості випадків це пов'язане з тим, що принципи кадрового забезпечення мають правове підґрунтя, тому їх системність пов'язується з системністю права.

З наведеного можна зробити висновок, що завдяки тому, що принципи кадрового забезпечення діють як системне утворення, є можливість формувати певне цілісне та завершене явище, яким і є цей різновид управлінської діяльності. Цю систему утворюють норми-принципи різної сфери дії, що обумовлює можливість їх класифікації на загальні, спеціальні (структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні) тощо, але це лише характеризує співвідношення та прояв у кадровому забезпеченні основних філософських категорій загального, особливого та одиничного.

Від того, наскільки ефективно здійснюється кадрове забезпечення органів державного управління, залежить оптимальність функціонування всієї системи державного управління. Функція – це спеціальні напрями діяльності органу державної влади, його кадрової служби з реалізації цілей, завдань і принципів кадрової політики; це сукупність напрямів, форм і технологій роботи з кадрами (персоналом). Правомірно виділяти функції універсальні, придатні для будь-якого процесу управління персоналом, і специфічні функції кадрових служб державних органів, їх управлінського впливу на персонал. До управлінських функцій кадрового забезпечення можемо віднести прогнозування, регулювання, координацію, аналіз, контроль, мотивацію персоналу.

До специфічних функцій кадрового забезпечення в системі державного управління ми віднесемо такі: адміністративна - відображає діяльність органів управління на основі законодавства у галузі праці і нормативних актів, що регулюють державну службу. Її зміст складають дії, пов'язані з веденням штату і штатного розпису – прийом, звільнення, пересування кадрів, дотримання трудового і соціального законодавства; планування - визначається потреба у кадрах державної служби. Змістом цієї функції є оцінка наявного кадрового складу, визначення потреби у кадрах у майбутньому. Ця функція передбачає наявність планів, прогнозів, програм; соціальна - пов'язана з визначенням рівня грошового утримання і соціальних гарантій, і пільг державних службовців; підвищення якості службової діяльності - включає розробку і реалізацію пропозицій з удосконалення організації праці, за організаційними змінами в структурних підрозділах.

Ця функція передбачає роботу з персоналом на більш високому якісному рівні із застосуванням сучасних методик і технологій, організацію навчання персоналу, включаючи питання підготовки і перепідготовки кадрів; виховна - пов'язана зі зростанням вимог до особистості державного службовця, його моральних якостей, уміння виконувати завдання, покладені на державні органи в громадянському суспільстві; інформаційно-аналітична - дозволяє своєчасно

забезпечувати суб'єктів управління персоналом необхідною інформацією і аналітичними матеріалами про кадрові процеси і кадрові відносини у суспільстві.

Отже, під функціями кадрового забезпечення державного управління ми розуміємо окремі напрями роботи з кадрами (персоналом) органів державного управління. До таких функцій слід віднести: залучення органів державного управління висококваліфікованими кадрами; вивчення та аналіз стану роботи з відбору, розстановки, зміцнення та збереження професійних кадрів, навчання і виховання працівників, розробки заходів щодо вдосконалення цієї роботи; впровадження новітніх методів і форм роботи з кадрами; вивчення ділових та моральних якостей державних службовців, створення резерву персоналу; проведення службового атестування державних службовців; планування потреб органів державного управління; організацію та здійснення заходів щодо профілактики порушень законності в діяльності органів державного управління; організацію ведення обліків порушень законності і надзвичайних подій серед особового складу, аналіз та узагальнення такої інформації; організацію роботи щодо здійснення наставництва над молодими працівниками; вирішення соціально-побутових проблем працівників, питань надання встановлених чинним законодавством пільг та допомоги.

Головною функцією кадрового забезпечення державного управління є залучення кадрів, що дає можливість добирати на роботу найбільш висококваліфіковані кадри. Одним із поширених способів залучення працівників на державну службу в Україні є публікації у засобах масової інформації оголошень щодо відкриття вакансії та основних вимог до фахівця. Відповідно до Порядку проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [28], основним шляхом залучення фахівців на державну службу є публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації.

Однак слід зазначити, що в таких оголошеннях вказуються лише формальні вимоги, які не дозволяють у повній мірі забезпечити залучення саме такого

фахівця, який потрібен на певній посаді. Зазвичай такі оголошення не містять у собі відомостей щодо потенційних можливостей фахівця. На жаль залучення персоналу державної служби відбувається формально. Нормою став той факт, що при виникненні вакансії керівник підбирає фахівців на цю посаду з кола «своїх людей». Але для дотримання формальної сторони дається оголошення про конкурс.

Слід погодитись з В. Конопльовим стосовно того, що в Порядку проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців необхідно передбачити порядок інформування громадськості не лише про умови проведення такого конкурсу, а й про результат його проведення із обов'язковим зазначенням кількості учасників, які брали участь у конкурсі, та хто переміг, що буде однією з форм громадського контролю за законністю процедури заміщення вакантних посад [187].

В управлінській практиці кадрового забезпечення державного управління методи виступають як взаємодоповнюючі вимоги у роботі з персоналом державної служби. За загальною класифікацією їх можна розподілити на: економічні – покликані стимулювати діяльність персоналу, підвищувати матеріальну зацікавленість в ефективності роботи; соціально-психологічні – способи впливу на свідомість і поведінку людей з метою формування у службовців ініціативи створення ділової обстановки в трудових колективах; правові – ґрунтуються на регулюючій ролі норм права, встановлених для певних видів діяльності, при керівництві або в службовій діяльності.

Особливе місце в кадрово-управлінській діяльності посідають адміністративні методи, що містять способи, прийоми і дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних державних органів. З-поміж методів адміністративного права виділяють загальні методи, що характерні для усіх галузей права: імперативний і диспозитивний. Особливість полягає в пріоритетності цих методів відносно регулювання управлінських суспільних відносин у сфері кадрового забезпечення органів державного управління.

Для адміністративного права основним був і залишається імперативний метод, тобто метод владних приписів, коли у об'єкта управління немає вибору варіанта поведінки і він повинен діяти лише так, як йому наказано. Необхідно відзначити, що цей метод постійно «віддає» частину свого впливу методу диспозитивному. Зазначений метод характеризується тим, що об'єкт управління має певну свободу вибору варіанта поведінки, виходячи зі своїх інтересів. Зазначені методи реалізуються шляхом: а) використання приписів (прямий обов'язок вчиняти певні дії (процедура конкурсного відбору, атестація) тощо; б) встановлення заборон (прямий обов'язок не вчиняти певні дії (не скоювати дії, що провокують конфлікт інтересів і корупційні діяння; заборона державними службовцям отримувати подарунки); в) надання дозволів (право здійснювати певні дії на власний розсуд; право на професійний розвиток і кар'єрне зростання). Цей метод діяльності може бути використаний службовцями у межах здійснення ними управлінської діяльності, коли вибір того чи іншого варіанта управлінської поведінки буде визначати ефективність усієї адміністративної роботи; г) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених у адміністративно-правовій нормі. У цьому випадку державний службовець може обрати на свій розсуд, але строго у відповідності із законом один з декількох методів і форм діяльності.

Крім загальних методів правового регулювання кадровому забезпеченню притаманні й спеціальні методи, зокрема субординації, координації, реординації, стимулювання. Метод субординації є одним з провідних методів адміністративно-правового регулювання. Без застосування цього методу у регулюванні суспільних відносин неможливо налагодити чітку життєдіяльну систему управління. За допомогою цього методу у відносинах між керованим об'єктом і керівним суб'єктом закріплюється положення підлеглості. Досить важливе місце в адміністративно-правовому регулюванні посідає метод координації, що полягає у закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між декількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Відносно новим є метод реординації, що полягає у тому, що керованому об'єкту надається право

вимагати від керівного суб'єкта створення необхідних умов для своєї діяльності (матеріальних, організаційних, фінансових).

Аналіз літератури з питань управління персоналом організації дозволяє виділити активні та пасивні методи залучення кадрів на державну службу [380, с. 55; 381].

Одними з основних методів підвищення ефективності кадрового забезпечення державного управління можуть стати такі: додаткові функціональні навантаження за окрему оплату, перерозподіл завдань, внутрішній конкурс, суміщення посад, ротація кадрів. Наприклад, суміщення професій дає кадровій службі можливість краще оцінити людину як із точки зору виконання своїх звичайних функціональних обов'язків, так і з погляду виконання нових функцій. У той самий час суміщення дає спеціалісту можливість оцінити свої майбутні посадові обов'язки і порівняти їх зі своїм власним потенціалом [380; 381; 344; 99; 268; 372].

Метод ротації кадрів на державній службі може реалізовуватися шляхом підвищення (або пониження) у посаді з розширенням (або зменшенням) кола посадових обов'язків, збільшенням (зменшенням) прав та підвищенням (зниженням) рівня діяльності; підвищення рівня кваліфікації, що супроводжується дорученнями керівнику більш складних завдань, без підвищення в посаді, але з підвищенням заробітної платні; зміни кола завдань та обов'язків, що не викликає підвищення кваліфікації та без підвищення у посадовому статусі та зростанні зарплати [344, с. 214]. Ротація може бути тимчасовою.

На нашу думку, досить ефективним є залучення випускників, які закінчили вищі навчальні заклади за відповідною спеціальністю, проходили виробничу практику в органах виконавчої влади, займалися проблемами, які будуть вирішувати в майбутньому (наприклад, написання курсових та дипломних робіт за темою, що безпосередньо стосується майбутньої діяльності).

Слід відзначити, що залучення осіб на державну службу має певні особливості. Посади державних службовців поділяються на політичні, адміністративні та патронатні. Ступінь відповідальності по кожному з цих

елементів залучення має різні аспекти. Так, під час залучення персоналу на посади, що віднесені до патронатних, можна користуватися опосередкованими методами залучення (через посередників), оскільки ці фахівці займаються виконанням наказів, розпоряджень керівника органу виконавчої влади, до їх функціональних обов'язків не входить формування політики в певній галузі. Тому зазначений метод залучення кадрів у такому випадку заощадить час кадровій службі [276]. Принципи і механізми формування окремих специфічних видів державної служби (наприклад, «силових міністерств», правоохоронних органів, митниці) мають істотні особливості. У цих відомствах діє система контрактів, постійно і для всіх застосовується атестація, професійне тестування [257].

Порядок відбору кадрів на державну службу ґрунтується на положеннях Конституції України, Закону України «Про державну службу», Положенні про роботу з кадрами в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, інших нормативних документів, що визначають правила та порядок відбору і прийому на роботу працівників, їх переміщення, організацію атестації державних службовців і роботу з резервом кадрів тощо [28; 32].

О. Воронько зазначає, що необхідною передумовою успішного кадрового забезпечення державного управління повинні стати: по-перше, активізація профорієнтації з боку органів виконавчої влади; по-друге, врахування цими органами порівняння можливостей внутрішнього і зовнішнього залучення працівників; по-третє, врахування профілю відповідних вакансій; по-четверте, знання вимог до посад працівників, які є вакантними; по-п'яте, глибокий об'єктивний аналіз заяв, усіх пропозицій, що надійшли, особових справ претендентів; по-шосте, продумана організація підготовки і проведення засідань конкурсної комісії [124, с. 45].

Як вже зазначалося, питання заміщення вакантних посад державних службовців нині регламентується Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [28]. Відповідно до цього порядку відбір на посади державних службовців в Україні відбувається кількома етапами.

Серед них: утворюється конкурсна комісія для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців; приймаються документи від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі, та їх попередньо розглядають на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади; проводиться іспит та відбір кандидатів (порядок проведення цього іспиту регламентується наказом Голодержслужби від 10 травня 2002 р. № 30/84, який зареєстрований Міністерством юстиції України 24 травня 2002 р. за № 446/6734 [16]); конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців [28] та ін.

Можна констатувати, що нині основним методом професійного відбору на державну службу є іспит кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. Однак, за таких умов під час прийому на державну службу можна лише виявити знання державного службовця законодавства України, зокрема Конституції України, законів України «Про державну службу» [10] та «Про боротьбу з корупцією» [6], а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного центрального органу виконавчої влади та структурного підрозділу. При цьому поза увагою залишається моральний, культурний, управлінський потенціал державного службовця. Таким чином, можна констатувати, що методи підбору (добору) на державну службу на нинішньому етапі не відповідають потребам сьогодення, оскільки не виконують свого основного завдання – відбору якісних кадрів.

Чинний порядок підбору на державну службу призводить до зростання чисельності апарату центральних органів виконавчої влади, а не покращення якості роботи.

## Висновки до Розділу 1

1. Існування в сучасній юридичній науці одразу ж декількох підходів до визначення сутності державного управління (у найзагальнішому вигляді всі вони можуть бути розглянуті як співіснування «широкої» та «спеціальної» правових моделей державного управління, хоча при цьому в межах кожної з цих двох моделей ми також спостерігаємо значну варіативність різноманітних методологічних підходів) викликане насамперед складністю досліджуваного явища, яке може розглядатися одночасно в декількох науково-теоретичних площинах.

Тому, враховуючи все, зазначене вище, можна визначити державне управління, як урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів що спрямована на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави.

2. Оскільки кожний державний орган представляє собою певним чином організований колектив людей, важливою функцією державного управління є наповнення відповідної організаційної структури людьми, здатними виконувати функції відповідного державного органу, практично реалізовувати його компетенцію. Така функція називається функцією кадрового забезпечення.

3. Кадрове забезпечення державного управління здійснюється виключно у правових формах і з точки зору адміністративного права його можна визначити як підзаконну, юридично владну діяльність уповноважених суб'єктів (суб'єктів кадрового забезпечення) спрямовану на формування кадрового складу державних органів здатного забезпечити виконання функцій цього органу та реалізацію його компетенції.

4. Кадрова політика у широкому значенні – система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з регулювання всіх кадрових процесів і відносин у країні. У свою чергу, кадрова політика у вузькому значенні – це вираження стратегії держави з формування, професійного розвитку і

затребування кадрового потенціалу країни (тобто, це наука регулювання кадрових процесів у суспільстві).

5. Нормативно-правовою основою кадрової політики у державному управлінні є Конституція України, Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про кабінет міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також видані на їх основі підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти та акти центрального органу виконавчої влади з питань управління державною службою.

6. На підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів, існуючих точок зору щодо складу елементів кадрового забезпечення, а також урахувавши той факт, що кадрове забезпечення державного управління тісно пов'язано зі структурою державної служби, можна визначити такі складові структури кадрового забезпечення:

- визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі;
- підготовка кадрів та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників і ступеня їх підготовки, робота з резервом);
- прийняття на державну службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів);
- проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів);
- припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами).

7. Аналіз функціональної структури кадрового забезпечення державного управління дає підстави для висновків про те, що:

- всі складові цієї структури є взаємопов'язаними між собою, складаючи єдиний комплекс діяльності з кадрового забезпечення;

- функціонування кадрового забезпечення є безперервним процесом, що обумовлено як постійною зміною умов здійснення, вимог та завдань до державної служби, так і необхідністю оновлення кадрів;

- за своєю спрямованістю кадрове забезпечення вирішує цілу низку різних за функціональним призначенням, але взаємопов'язаних між собою завдань, що спрямовані на досягнення єдиної мети процесу кадрового забезпечення;

- під час здійснення кадрового забезпечення необхідне встановлення відповідного співвідношення як прав, свобод та законних інтересів кожної особи, яку приймають на державну службу, так й інтересів та завдань самої державної служби.

8. Сутність кадрового забезпечення в державі полягає в урегульованій нормами адміністративного права діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

9. Принципи кадрового забезпечення – це обумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, і створюють умови для функціонування держави та її органів у напрямі сприяння дотриманню прав, свобод і законних інтересів особи в державі.

10. Слід також звернути увагу на те, що описані принципи кадрового забезпечення, які ми умовно поділили на три групи (загальні, особливі, одиничні, можуть бути також згруповані за певними ознаками (загальні, структурні, організаційні, функціональні тощо), як правило, відображають роль і місце конкретного принципу в загальній системі принципів кадрового забезпечення. На цій підставі можна виокремлювати складові кадрового забезпечення і, встановивши їх призначення та сутність (чи відносяться вони безпосередньо до сфери управління, або проходження служби, або правового забезпечення кадрової діяльності), розглядати їх на предмет відповідності тому чи іншому принципу того явища, яким цей конкретний елемент кадрового забезпечення обумовлений. На нашу думку, такий підхід дозволить комплексно вирішувати ті чи інші проблеми розвитку та вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення в Україні.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОБОТИ З КАДРАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1 Організаційні засади кадрової роботи із забезпечення діяльності державного управління

Розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, подолання системної кризи в усіх сферах суспільного життя, а особливо в соціальній сфері та економіці країни, реальне забезпечення пріоритету у захисті проголошеної в ст. 3 Конституції України найвищої соціальної цінності – людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки, багато в чому залежить від того, наскільки ефективно держава буде виконувати взяті на себе функції, які реалізуються через діяльність механізму держави – відповідні державні органи, їх апарат, конкретного державного службовця.

Становлення України як правової держави, заснованої на принципі верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України), безпосередньо пов'язане з успішністю формування нової системи кадрового забезпечення державної служби, яка буде відповідати демократичним конституційним ідеям, новій моделі державного управління, в якій відбувається перехід від командно-адміністративної системи управління до управління в державі з ринковою економікою, і яка буде враховувати специфіку нових суспільних відносин, що виникають між державою, суспільством та окремим громадянином, і, безумовно, гарантувати права, свободи та законні інтереси громадян, у тому числі й тих, хто перебуває на державній службі.

В Указі Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 прямо вказано на те, що ефективна реалізація Програми можлива за умови наукового

забезпечення функціонування державної служби та добору кадрів, де наукові дослідження слід спрямувати на комплексне вивчення механізму державної служби як складової сучасного процесу державотворення, закономірностей формування її кадрового складу [31]. На наш погляд, саме такий підхід дає можливість більш повно та всебічно висвітлити різні сторони цього різновиду соціального управління, виявити основні напрями його розгортання та встановити найважливіші аспекти, що потребують не лише свого системного правового регулювання, а й удосконалення. Це має на меті підвищення ефективності кадрового забезпечення в межах усього державного управління, а отже, й ефективності останнього, що є запорукою подальшого розвитку держави та суспільства. Як зазначено в Указі Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні можливе лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, де частиною широкомасштабної адміністративної реформи є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [51].

Відтак необхідним є дослідження питань, пов'язаних із характеристикою співвідношення таких правових категорій, як «робота з персоналом» та «кадрова робота» у системі кадрового забезпечення державного управління, що розкривають його найважливіші форми та напрями. Ці поняття, на наш погляд, безпосередньо стосуються тієї діяльності, що має місце в межах кадрового забезпечення, а також мають пряме відношення до центрального аспекту такої діяльності – людини як соціального ресурсу всього державного управління.

У сучасній соціально орієнтованій державі система показників рівня розвитку суспільства й людського потенціалу повинна виступати як одна з базових систем під час прийняття рішень з соціально-економічного розвитку, де

під розвитком людського потенціалу розуміється процес безперервного, збалансованого розширення людських можливостей [362, с. 75]. Отже, можна вести мову про те, що і кадрове забезпечення державного управління повинно бути спрямоване саме на розвиток потенціалу та можливостей персоналу органів державної влади, створення належних умов для їх організації та діяльності.

Відповідно, слід констатувати, що підвищення ефективності вирішення кінцевої мети кадрового забезпечення держуправління сприятиме попри все оптимізації соціального потенціалу всієї державної служби (можна сказати – потенціалу кожного державного службовця), оскільки саме від нього безпосередньо залежить здатність цього інституту забезпечувати належне виконання покладених на державу функцій. Відзначимо, що питанням формування високопрофесійного та компетентного корпусу державних службовців (соціальна складова всього державного управління) постійно приділяється увага з боку вищих органів управління державою. Але як справедливо відзначається, ці зусилля не завжди досягають бажаної мети. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління» від 8 серпня 2001 р. № 953 акцентується увага на тому, що незважаючи на те, що в Україні створено систему роботи з кадрами державної служби, відбулося становлення інституту державної служби, але разом з цим ще не вдалося забезпечити належного професіоналізму та стабільності корпусу державних службовців [18].

Також відсутнє законодавче закріплення у переліку основних прав державного службовця, який міститься у ст. 11 Закону України «Про державну службу» права державних службовців на об'єднання для представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів у профспілці як однієї з основних організаційних умов втілення соціально-правового захисту державних службовців; визначення обмежень або заборон щодо реалізації такого права у спеціальних законах, які визначають особливості правового становища державних службовців окремих систем державних органів (прокуратури, судів,

дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших).

Це зайвий раз вказує на актуальність подальшого вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення державного управління, яке є одним з основних чинників, що може істотно вплинути на реальне забезпечення «належного професіоналізму та стабільності корпусу державних службовців». Погодимось з позицією з приводу того, що ефективність функціонування будь-якої системи управління, у нашому випадку – це державне управління, та її складових визначається її внеском у досягнення загальноорганізаційних цілей (виконання функцій держави. – *Т. К.*).

Це тим більше є справедливим стосовно управління персоналом, яке пронизує всі сфери діяльності організації, всі процеси та здійснює вплив на ефективність інших систем управління, де управління персоналом ефективно настільки, наскільки успішно співробітники організації використовують свій потенціал для реалізації загальноорганізаційних цілей [367, с. 35]. Також не можна не погодитися з думкою про те, що основним чинником успіху (і неуспіху) організації є її персонал, при цьому кожен працівник і робоча група мають природні для живого організму потреби в розвитку, тому постійним завданням є турбота про розвиток працівників у напрямі, що відповідає потребам організації [320, с. 44].

Тому, саме в цьому контексті важливе значення має повсякденна та цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів кадрового забезпечення щодо вдосконалення кількісних та якісних показників персоналу органів державного управління, а також із підвищення ефективності самої кадрової роботи в державних установах, підприємствах, організаціях. Наприклад, О. Щегловим зацентровано увагу на тому, що мета кадрової та виховної роботи – вдосконалення кадрового потенціалу служб, підвищення їх професіональних якостей для ефективного виконання покладених обов'язків [348, с. 7].

Отже, можна констатувати, що у кадровому забезпеченні основними її складовими є такі напрями, які, на наш погляд, відображають його два рівні, умовно говорячи, «політичний» та «практичний»:

- формування високопрофесійного та компетентного корпусу державних службовців, що пов'язується з підвищенням та розвитком соціального потенціалу взагалі всієї державної служби (розробка та реалізація кадрової політики; формування системи суб'єктів, що здатні її реалізовувати; розробка наукової та нормативної бази кадрового забезпечення; впровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами тощо);

- розвиток потенціалу та можливостей як всього персоналу органів державної влади, так і конкретного державного службовця, а також забезпечення успішного використання ними своїх здібностей для реалізації загальнодержавних цілей (вдосконалення діяльності з добору та розстановки кадрів, їх просування по службі; безпосередня робота з персоналом органів державної влади, підприємств, установ та організацій; вдосконалення діяльності осіб, на яких безпосередньо покладене здійснення діяльності з кадрового забезпечення).

Дослідження актуальних питань подальшого вдосконалення кадрового забезпечення державного управління пов'язується з науковим аналізом низки понять, що входять до складу понятійного апарату цього соціального інституту, де до їх числа, зокрема, віднесено такі, як «робота з персоналом» та «кадрова робота».

Саме ці поняття, на нашу думку, відображають ті два рівні («політичний» та «практичний»), що розкривають зміст та напрям діяльності з кадрового забезпечення державного управління. У них знаходить свій вираз та соціальна складова (як суб'єкт чи об'єкт такої діяльності), яка пов'язує кадрове забезпечення з державним управлінням і, взагалі, з управлінням соціальним, де як суб'єкт і, в переважній більшості, об'єкт управління виступають люди або їх групи. Це, на наш погляд, обумовлене тим, що серед численних ресурсів (об'єктів управління), якими оперує держава, саме соціальні є найважливішими, оскільки саме від них, їх якісного складу залежить майбутнє будь-якої держави. Тому,

мабуть, є сенс стверджувати, що ст. 3 Конституції України ставить людину, її права, свободи та законні інтереси на перше місце, розуміючи, що від їх забезпечення, забезпечення розвитку та добробуту кожної людини істотним чином залежить і буття самої держави. Слушно відзначено, що, незважаючи на виділення соціальних, технічних, біологічних об'єктів управління, і технічне, і біологічне управління здійснюється у межах соціального, оскільки всі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну спрямованість (об'єкт) [72, с. 5].

Вважаємо, що саме поняття «робота з персоналом» та «кадрова робота» є основними базовими понятійними складовими, які не лише взагалі характеризують саму діяльність із кадрового забезпечення державного управління, а й дають можливість виокремити певні функціональні та організаційні аспекти цього інституту. Але кожне з них несе власне навантаження та окреслює відносно самостійні види діяльності в межах кадрового забезпечення, що ми і спробуємо довести на прикладі виявлення їх співвідношення. Так, щодо функціональної структури кадрового забезпечення, то ми співвідносили його з такими термінами, як функції, напрями діяльності, елементи роботи тощо, оскільки, на наш погляд, функціональна структура кадрового забезпечення розкриває його саме через призму категорії «діяльність», що й охоплює всі наведені вище поняття. Щодо організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення, то під нею в літературі розуміють упорядковану сукупність ланцюгів управління організацією (посади, підрозділи та служби), які володіють необхідною матеріально-технічною базою, виконують специфічні адміністративні функції та знаходяться у певному взаємному зв'язку та підпорядкуванні [115, с. 174], або розподіл загального об'єму організаційного потенціалу по вертикалі та по горизонталі [85, с. 109].

Враховуючи це, розгляд співвідношення понять «робота з персоналом» та «кадрова робота» у системі кадрового забезпечення державного управління спрямовуємо не лише в контексті порівняння їх змістовного наповнення, а й

стосовно відношення цих понять до функціональної та організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення.

Попри все відзначимо, що останнім часом поряд з терміном «кадри» дуже широко вживається термін «персонал». Аналіз наукової літератури дає всі підстави вести мову про те, що, фактично, за своїм значенням вони співпадають. Принаймні на це вказує усталена в літературі та в нормативно-правових актах традиція їх використання.

Так, кадри (від франц. *cadres* – особистий склад; англ. *personnel*) – основний склад працівників організації; всі постійні працівники [337, с. 32; 340, с. 243]. У свою чергу, персонал організації – працівники організації (підприємства, установи), які працюють за наймом і мають певні якісні характеристики [337, с. 61], або персонал (лат. *personalis* – особистий) – особовий склад установи, підприємства чи частина цього складу, що представляє собою групу за професійними чи іншими ознаками [313, с. 374].

Зокрема в працях О. Бандурки, В. Весніна, О. Крушельницької, Д. Мельничука поняття «кадри» та «персонал» вживаються як рівнозначні [92, с. 185; 115, с. 12; 194, с. 10]. Слушно відзначено Н. Матюхіною, що ці терміни «не мають принципових розбіжностей, а головна їх відмінність полягає у мовному походженні, оскільки у перекладі з французької мови основний штат працівників організації позначався терміном «*cadre*», а в перекладі з англійської – «*personnel*» [224, с. 18]. Хоча, наприклад, Г. Воробйов протиставляє «персонал» «кадрам» як чомусь абстрактному, відокремленому та застарілому [119, с. 109–115].

Вважаємо, що цілком можливе використання цих термінів як синонімів залежно від відповідного контексту, а їх протиставлення не має під собою жодного підґрунтя, проте призводить до безпідставних дискусій. До того ж, на наш погляд, у сучасних умовах розвитку управлінської науки для цього немає підстав, ці поняття визначають одне і те ж явище – соціальні або людські ресурси, які залучено до певних організаційних форм об'єднання праці людей для виконання конкретних завдань. Наприклад, автори монографії «Світовий досвід в

управлінні персоналом» підкреслюють, що поняття «робоча сила», «трудові ресурси», «кадри», «персонал», «людські ресурси» у принципі позначають той самий об'єкт, де використання різних найменувань визначається тим аспектом сприйняття, тією точкою зору на об'єкт, яку мали дослідники цієї проблематики [153, с. 4]. І відзначають далі, що поняття «людські ресурси» більш широке. Крім того, це відображає ставлення до людей як до основного надбання будь-якої організації [153, с. 5].

Останнє зауваження має під собою важливе методологічне підґрунтя, оскільки саме людські ресурси, управління ними стають дедалі більш поширеними термінами, які характеризують будь-які процеси, що стосуються питань, пов'язаних із «кадрами» або «персоналом». І це не лише можна співвіднести з положеннями ст. 3 Конституції України, а й визнати ситуацією, що об'єктивно склалася в суспільстві та державі. У літературі щодо появи поняття «управління людськими ресурсами» наводиться така точка зору, з якою ми погоджуємося.

До певного часу кадрова робота була функцією лінійних керівників, а також працівників кадрових служб, що займаються обліковою, контрольною й розпорядницькою (адміністраторською) діяльністю, але виникнення управлінської (штабної) функції, пов'язаної із забезпеченням належного рівня кадрового потенціалу організації, істотно розширило діапазон завдань і підвищило значення цього напрямку менеджменту. Саме з появою управління персоналом пов'язане становлення кадрового менеджменту, що поступово інтегрує й трансформує існуючі форми кадрової роботи. Важливим етапом цього процесу стали асиміляція ідей системного підходу, розробка різних моделей організації як системи (не лише функціонуючої, але й такої, що розвивається), на основі яких сформувався новий підхід у кадровому менеджменті – управління людськими ресурсами [344, с. 5]. Тобто слід вести мову про запровадження сучасних технологій управління – менеджменту.

Як зазначено в літературі, менеджмент розглядається як форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого

використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей), з метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації, тобто це вид людської діяльності, що становить систему функцій (планування, прогнозування, організацію, координацію, облік, контроль, мотивування), де ці функціональні компоненти менеджменту і виражають його сутність [141, с. 271]. Отже, є всі підстави в контексті державного управління вести мову про управління людськими ресурсами, де провідне місце має посідати управління персоналом органів державної влади. Наприклад, М. Момот на підставі аналізу наукової літератури робить висновок про те, що термін «управління людськими ресурсами» має ширший зміст, ніж термін «управління персоналом» [229, с. 311]. З цією думкою ми цілком згодні.

Тому є певні підстави стверджувати, що поняття «робота з персоналом» та «кадрова робота» корелюють з такими поняттями, як «управління людськими ресурсами» та «управління (менеджмент) персоналом». Вважаємо, поняттю «робота з персоналом» відповідатиме поняття «управління людськими ресурсами», а поняттю «кадрова робота» – «управління (менеджмент) персоналом».

Щодо співвідношення зазначених понять, то, на наш погляд, вони повинні співвідноситися як особливе та одиничне стосовно загального поняття – соціальне управління. Тому можна побудувати такий понятійний ланцюг: соціальне управління – робота з персоналом-кадрами (управління людськими ресурсами) – кадрова робота (менеджмент персоналом). Тобто ми ведемо мову про те, що маємо справу з різними рівнями управління, управлінської діяльності (за обсягом, суб'єктами тощо). Так, В. Авер'янов відзначає, що «управління» у справжньому науковому розумінні цього поняття характеризується як владно-організуючий вплив на суспільну діяльність з метою її впорядкування, координації і спрямування [64, с. 115].

Можна уточнити, що вплив здійснюється на суспільну діяльність саме людей, їх організаційних структур, де управління персоналом розглядається як одна з функцій управління [229, с. 311]. Ця функція, як правило, характеризується

як «кадрова функція». Д. Бахрах відзначає, що адміністративна діяльність (управління) відповідно до закону поділу праці розмежовується на більш прості, спеціальні види організаційної діяльності (функції управління), де до числа загальних функцій віднесено роботу з кадрами, а серед трьох груп загальних функцій кадрова виконує функцію забезпечення системи [96, с. 124–126]. Саме тому ми і розглядаємо вказані вище поняття в межах функції кадрового забезпечення, або, як можна зробити висновок, у межах кадрової функції управління.

Стосовно кадрової функції Л. Колодкін зазначає, що вона полягає у забезпеченні нормальної діяльності організаційної структури щодо виконання покладених на них обов'язків шляхом підбору, розстановки, навчання кадрів, які відповідають певним вимогам [180, с. 62]. У цьому дусі визначається кадрова функція і в іншому джерелі як функція соціальної системи, що спрямована на забезпечення її нормальної діяльності за допомогою підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, які відповідають певним вимогам [267, с. 601]. Зокрема І. Арістовою підкреслюється, що кадрова функція включає три взаємозалежні елементи: кадрова політика, робота з кадрами і кадрова робота, де кадрова політика (у широкому розумінні цього слова) нею розуміється як стратегія вибору, використання, підготовки та перепідготовки кадрів, що закріплена в чинному законодавстві України [79, с. 47], тобто найзагальніший рівень управління. О. Бандурка хоча і використовує поняття «кадрова робота» та «робота з персоналом» як рівнозначні, але поняття «управління персоналом» пов'язує із забезпеченням виконання на належному рівні тих завдань, які покладено на ОВС України, або, взагалі, з ефективністю їх функціонування, на що звертає увагу М. Ануфрієв [91, с. 5–6; 78, с. 6–13]. Тому можна відзначити, що розподіл складових кадрової функції попри все відбувається за обсягом, складністю та рівнем тих завдань, що вирішуються у відповідних організаційних структурах щодо їх трудових ресурсів (кадрів, персоналу).

Проаналізуємо існуючі в літературі точки зору щодо понять «робота з персоналом», «управління людськими ресурсами», «кадрова робота»,

«менеджмент персоналу» та на цій підставі виявимо існуюче між ними співвідношення.

Так, у «Термінологічному словнику з управління персоналом органів внутрішніх справ України» робота з кадрами окреслюється як поняття, що визначає всю сферу предметної діяльності, пов'язану з кадрами ОВС, ця діяльність має багатогранний характер і вимагає комплексного рішення управлінських, економічних, соціальних, правових, моральних, психологічних, медичних та інших завдань, робота з кадрами є засобом реалізації кадрової політики в ОВС [337, с. 74].

Г. Мякішев вказує, що «робота з кадрами» позначає весь комплекс робіт (дій, операцій, процедур), пов'язаних з реалізацією кадрової функції державного органу (організаційно-штатна робота; добір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; укріплення законності та службової дисципліни у діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами) [234, с. 22–23]. Така думка простежується в позиції С. Кувакіна, який удосконалення роботи з кадрами пов'язує з якісним поліпшенням системи добору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази тощо [195, с. 74].

Як комплекс організаційних заходів та технічних методів, пов'язаних з реалізацією кадрової функції, визначає роботу з кадрами Л. Колодкін. А до складових системи роботи з кадрами ним віднесено: добір, розстановку, переміщення (формування резерву на висування, оцінку працівників); стимулювання трудової активності та виховання кадрів; використання заходів морального та матеріального стимулювання; дисциплінарну практику, виховання у дусі дотримання службової дисципліни та законності; підготовку кадрів [181, с. 15].

П. Каркач роботу з кадрами визначає як діяльність, реалізовану стосовно людини [165, с. 88]. Під роботою з кадрами розуміється також цілісна закінчена система пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і

планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу [92, с. 192]. На думку О. Качура, робота з кадрами – одна з найважливіших функцій суб'єкта управління органами прокуратури, оскільки створення організації, здатної успішно виконувати покладені на неї завдання, не зводиться лише до її організаційно-структурної побудови, а охоплює також формування, розвиток і використання кадрового потенціалу [166, с. 12].

На підставі наведених визначень чітко простежується тенденція до характеристики роботи з кадрами (персоналом) як: «весь комплекс робіт», «всю сферу предметної діяльності, пов'язану з кадрами», «комплекс організаційних заходів та технічних методів, пов'язаних з реалізацією кадрової функції», «цілісна закінчена система пов'язаних між собою процесів стосовно кадрів», «формування, розвиток і використання кадрового потенціалу» тощо. Тобто робота з кадрами (персоналом) виступає як загальний напрям та засіб упорядкування соціальних ресурсів у певній, організаційно визначеній структурі. Мета такої діяльності спрямована попри все на те, щоб не лише забезпечити таку структуру відповідними за кількістю та якістю кадрами, а взагалі забезпечити здатність такої організаційної структури, до речі, якою є державне управління у вигляді системи органів державної влади, їх апарату, до ефективного та дієвого виконання покладених на цю структуру завдань. Щодо державного управління, то це завдання, що стоять або покладені на державу.

Ми можемо акцентувати увагу на тому, що робота з персоналом або, як ми відзначали, управління людськими ресурсами, є одним з основних видів забезпечувальної діяльності будь-якої організації, оскільки від її ефективності безпосередньо залежить і ефективність діяльності всієї організації. У контексті досліджуваного питання слід урахувати єдність політичної, економічної, правової, соціальної природи державного управління, а також те, що воно знаходить свій вираз саме через загальний для всієї країни інститут державної служби. Тому слід вести мову про те, що робота з персоналом (управління людськими ресурсами) у системі кадрового забезпечення державного управління повинна мати ознаки загального напрямку діяльності для всього явища, в межах якого така робота

здійснюється. Тобто робота з персоналом (управління людськими ресурсами) пронизує всю систему державного управління, вона спрямована на забезпечення досягнення цим видом соціального управління тих завдань, які воно покликане виконувати.

Так, у літературі звернуто увагу на те, що управління людськими ресурсами є одним з основних напрямів діяльності держави і є складовою загальнодержавної соціально-економічної політики, оскільки безпосередньо спрямоване на відтворення й активізацію людського чинника, реалізацію економічних та соціальних проблем [229, с. 311]. Думку щодо державного управління можна викласти у такому вигляді: управління людськими ресурсами державного управління є одним з основних напрямів кадрового забезпечення у державі і є складовою частиною реалізації загальнодержавної кадрової політики, оскільки безпосередньо спрямоване на відтворення й активізацію людського чинника, реалізацію економічних, правових та соціальних програм вдосконалення державної служби.

Управління людськими ресурсами розглядається нами як система організації і управління процесами відбору, навчання і оцінки кадрів. Зазначена система складається з сукупності елементів (цілей, функцій, кадрів, технічних засобів, інформації, методів організації діяльності і управління), що формують кадровий комплекс організації.

Система управління персоналом включає в себе низку підсистем, що відображають такі напрями роботи з персоналом як: пошук і залучення персоналу, відбір кандидатів на роботу за результатами комплексної оцінки, адаптація персоналу, професійна орієнтація, створення кадрового резерву, мотивація персоналу, оцінка персоналу, стимулювання працівників, розвиток персоналу, переміщення і ротація кадрів, корпоративна культура.

Таким чином управління персоналом (управління людськими ресурсами) можна розглядати і як внутрішню якість системи (державної служби), основними елементами якої є суб'єкт – керуючий елемент (керівник органу державної влади і кадрова служба цього органу) і об'єкт – керований елемент (персонал органу

державної влади), що постійно взаємодіють на засадах самоорганізації. Тому ми можемо зробити висновок про те, що управління персоналом забезпечує розвиток і ефективно використання професійних і особистісних здібностей людини з урахуванням потреб, завдань і можливостей конкретного органу і організації. Управління персоналом як вид професійної діяльності одночасно є найважливішим фактором і ресурсом управління суспільством, державою, організацією і в реалізації поставлених завдань сприяє досягненню цілей.

Сьогодні зростає значущість діяльності державних службовців, які вирішують складні завдання державного управління. Управління персоналом повинне якомога менше ґрунтуватися на адміністративних методах і дедалі більше орієнтуватися на усвідомлену кадрову політику, що базується на системі інтересів державного службовця і органів державного управління. Тому необхідні новітні наукові знання і ефективні технології у галузі управління людськими ресурсами, методи формування і управління трудовим колективом, освоєння інноваційних технологій роботи з кадрами. Потрібні нові підходи до таких проблем як-от: кадрове планування, профвідбір і оцінка державного службовця, формування резерву і планування кар'єри; керівництво і навчання кадрів у процесі трудової діяльності; нормативно-правова база управління персоналом; стиль управління персоналом і оптимізація праці керівників; контроль у системі управління персоналом; етика і етикет ділових відносин.

З урахуванням наведеного вище можна дати таке визначення: «робота з персоналом у системі кадрового забезпечення державного управління» (управління людськими ресурсами державного управління) – це урегульована нормами адміністративного права діяльність щодо реалізації кадрового забезпечення в державі, в якій втілюється загальнодержавна кадрова політика і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на суспільні процеси розвитку соціальних ресурсів державного управління з метою забезпечення потреб держави у досягненні її цілей та реалізації її функцій, відображених у Конституції та законодавчих актах України.

Що стосується кола суб'єктів роботи з персоналом, то, як ми вже відзначали, до них можна віднести державні органи, певне коло посадових осіб, а також відповідні структурні складові державних підприємств, установ, організацій та органів, а саме: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національну агенцію Держслужби, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, відповідних керівників (адміністрацію державних підприємств, установ та організацій).

Стосовно поняття «кадрова робота», як правило, характеристика стосується конкретного виду роботи в межах організації, яка виконується конкретними її працівниками. Взагалі, це можна дослідити на прикладі тлумачення самого поняття, яке складається з основного терміна – «робота» (те, чим хто-небудь зайнятий, заняття, праця або вид та місце трудової діяльності людини) та відповідної його характеристики-прикметника – «кадрова». Тому можна сказати, що це вид праці, заняття когось, які пов'язані з кадрами (персоналом).

Зокрема в літературі кадрова робота у більшості випадків висвітлюється саме з таких позицій. Так, відзначається, що кадрова робота – функція лінійних керівників, а також працівників кадрових служб, які займаються обліковою, контрольною та розпорядницькою (адміністраторською) діяльністю [344, с. 5]. Також указується, що кадрова робота пов'язана з: прогнозуванням і плануванням потреб у кадрах на перспективу, а не на сьогодні; підбором і розстановкою кадрів; з урахуванням їхніх природних задатків і здібностей; адаптацією окремих працівників і соціальним розвитком керованих ними колективів; глибокою оцінкою персоналу, включаючи оцінку результатів праці, а також ділових і особистісних якостей, на основі якої вже потім можна розгортати систему мотивації трудової діяльності працівників (у тому числі кар'єрної) і визначати напрями їх професійного росту й самовдосконалення [278, с. 43]. На певне розмежування змістовного наповнення понять «система кадрового менеджменту» (на наш погляд, воно також співвідноситься з поняттям «робота з персоналом») та «кадрова робота» вказують і фахівці в галузі управління [370, с. 40].

Те, що в галузі державного управління, яка безпосередньо пов'язана з державною службою, має бути певна спеціалізація держслужбовців, відповідний розподіл їх праці є об'єктивною вимогою. Так, звертається увага на те, що у побудові державної служби, насамперед, слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між певними органами, визначення повноважень усіх органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Це дає змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний розподіл функцій між структурними підрозділами та штатними посадами [116, с. 335].

Тобто на підставі такого обґрунтування ми можемо виокремити: доцільність виділення певної функції – кадрової, необхідність виділення працівників – відповідних осіб та наділення їх повноваженнями, виділити таких працівників в окремий структурний підрозділ – кадрові служби, визначити їх завданням здійснення кадрової роботи. Цей погляд нами і покладено у характеристику поняття «кадрова робота» як окремий вид діяльності спеціально уповноважених на це державних службовців, для яких така робота є основним видом їх діяльності.

Ми звертали увагу на те, що синонімом поняття «кадрова робота» можна використовувати поняття «управління (менеджмент) персоналом». Щодо останнього, то в науці воно характеризується як комплекс можливостей щодо визначення та постановки перед працівниками цілей та завдань, їх орієнтації у корпоративних цінностях, координації спільної праці, стимулювання їх активності та ініціативи, їх навчання з метою підвищення якісної ефективності праці кожного окремого працівника [125, с. 77]. Тобто знов бачимо, що акцент робиться на діях відповідних осіб, уповноважених на виконання кадрової роботи, стосовно конкретних працівників відповідної організації.

На думку Г. Щокіна, кадрова робота – засіб реалізації кадрової політики, підлеглий рішенням завдань, які вона висуває, у тій чи іншій сфері діяльності [372]. Кадрова робота – це сукупність логічно і організаційно взаємопов'язаних систематичних, конструктивних практичних дій, покликаних

забезпечувати реалізацію цілей і завдань кадрової політики у сфері підбору і раціонального використання кадрів. Напрямами кадрової роботи, в свою чергу, є: формування системи управління персоналом і її стратегії; планування кадрової роботи, найм, відбір і прийом кадрів; ділова оцінка, профорієнтація і адаптація персоналу; навчання, управління кар'єрою і просуванням кадрів; мотивація, організація праці і забезпечення безпеки діяльності персоналу; створення нормальної психологічної обстановки в колективі тощо.

Зокрема це знаходить своє підтвердження в позиції М. Ануфрієва, який виділяє такі аспекти управління персоналом: задоволення потреб працівників, адаптація молодих фахівців, профілактична робота з персоналом, у тому числі створення безпечних умов праці тощо. На його думку, вся ця діяльність може бути поділена на два основні напрями: 1) визначення функціональної ролі кожного працівника, його прав та обов'язків, а також рівня його підготовки, кваліфікації, здібностей та перспектив зростання; 2) створення умов, за яких працівники могли б успішно реалізовувати свої професійні та соціальні потреби (правильна організація служби, використання заохочень та стягнень, виховання особистої відповідальності працівника). Також він додає внутрішньовідомчий контроль за виконанням поставлених завдань та підготовку науково-дослідних розробок і впровадження їх у практичну діяльність [78, с. 7–13].

З урахуванням наведеного вище, можна дати таке загальне визначення: кадрова робота у системі кадрового забезпечення державного управління (менеджмент персоналу у державному управлінні) – це урегульована нормами адміністративного права діяльність з реалізації кадрового забезпечення в державі, обумовлена необхідністю розподілу праці, в якій втілюються напрями та завдання управління людськими ресурсами державного управління і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив спеціально уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення, наділених відповідною компетенцією, на конкретних працівників органів державної влади, інших спеціально уповноважених суб'єктів з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків, а також забезпечення належної реалізації їх функцій.

До кола суб'єктів кадрової роботи можна віднести певне коло посадових осіб, а також відповідні структурні складові державних підприємств, установ, організацій та органів, а саме: відповідних керівників (адміністрацію державних підприємств, установ та організацій), а також спеціально створені органи (служби) з кадрової роботи або роботи з персоналом.

Отже, можна вести мову про те, що співвідношення понять «робота з персоналом» та «кадрова робота» у системі кадрового забезпечення державного управління характеризується як особливе та одиничне, де поняття «робота з персоналом» є ширшим за своїм значенням, ніж «кадрова робота». Їх розрізнення має місце за декількома критеріями: обсяг завдань та сфера реалізації; рівень та обсяг впливу; характер діяльності та пов'язані з цим засоби; суб'єкти, які включаються у цю діяльність, а також їх компетенція; нормативна основа діяльності; специфіка завдань, що вирішуються; особливість засобів та методів реалізації такої діяльності.

Поняття «робота з персоналом» та «кадрова робота» у системі кадрового забезпечення державного управління стосовно функціональної та організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення, на наш погляд, функціонально спрямовані на розв'язання загальних завдань та досягнення спільних цілей, що обумовлене їх зв'язком та кореляцією із загальним явищем – кадровим забезпеченням.

Щодо організаційної (управлінської) структури, то поняття «кадрова робота» пов'язується нами з більш чітким визначенням ієрархічно побудованої системи управління, окремими структурними підрозділами, які виконують виключно кадрову функцію, а також постановкою перед ними конкретних завдань у сфері кадрового забезпечення.

Однак у будь-якому випадку поняття «робота з персоналом» та «кадрова робота» знаходять свій прояв у цих аспектах кадрового забезпечення, де вони виступають відповідно формою та змістом для існування цих взаємно пов'язаних видів діяльності. У цьому контексті погодимося з позицією О. Шубенкової про те, що система управління персоналом може бути представлена у таких аспектах:

організаційно-інституціональний (розглядається як багатоманітна діяльність різних суб'єктів, спрямована на керувану підсистему для реалізації цілей організації), змістовний (охоплює всі завдання й рішення, пов'язані з роботою у сфері кадрів – відбір, використання, підвищення кваліфікації, оплата праці та ін.) і технологічно-процесуальний (методи, процедури, програми впливу організації на своїх співробітників з метою максимального використання їхнього потенціалу для приведення його якісних і кількісних характеристик у відповідність до вимог) [367, с. 36–38].

Не можна не відзначити, що майже всі питання, пов'язані із прийняттям на державну службу, її проходженням, підвищенням кваліфікації, стимулюванням, стягненнями та припиненням державної служби, забезпечуються завдяки діяльності відповідних кадрових служб, підрозділів, відділів та відповідних керівників.

Оскільки кадрова робота, зауважують А. Манжула та О. Янко, є однією з соціальних систем, то її організаційна частина є діяльністю керівників по визначенню і формуванню організаційно-штатної структури, створенню та забезпеченню роботи кадрових і виховних апаратів, керівництва службами і підрозділами з метою комплектування, підготовки і виховання кадрів [220, с. 84]. Головними завданнями кадрових служб, як відзначає Н. Матюхіна, є здійснення активної кадрової політики та координація діяльності у сфері управління персоналом [224, с. 99]. Саме ці служби є спеціально створеними, організаційно та штатно відокремленими структурними складовими всіх органів влади, державних підприємств, установ та організацій, на які покладається проведення кадрової роботи.

Так, О. Крушельницька та Д. Мельничук відмічають, що: «По мірі економічного розвитку і появи вищих організацій управління персоналом перетворилося на особливу функцію управління, яка вимагає спеціальних знань і умінь. В організаціях створювалися спеціальні підрозділи, де працюють люди зі спеціальними знаннями, – відділи людських ресурсів. З розвитком НТП у другій

половині ХХ ст. значно розширилися функції цих відділів і їх значення для підприємств» [194, с. 52–53].

Саме тому в умовах сучасного стану розвитку України проведення широкомасштабної адміністративно-правової реформи, роль та значення кадрової роботи в органах державної влади (особливо виконавчих), на державних підприємствах, установах та організаціях стає дедалі вагомішою, а її врегулюванню приділяється значна увага. Прикладом цього є положення Указу Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, де в розділі «Оптимізація управління державною службою» прямо вказано: «Суттєвих змін потребує характер діяльності кадрових служб органів виконавчої влади. Кадрові служби мають зосередитися в першу чергу на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. З цією метою необхідно зміцнити кадрові служби центральних та місцевих органів виконавчої влади. Удосконалення діяльності кадрових служб має супроводжуватися впровадженням єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» [51].

У літературі з цього приводу прямо вказується на те, що темпи соціальних процесів, що відбуваються, сучасний рівень розвитку суспільства, науки, інформаційних технологій вимагають активного впровадження наукової організації праці, створення нової системи аналітичного й інформаційного забезпечення регулювання кадрових процесів в органах держави. Необхідні розробки на основі сучасної комп'ютерної технології, інформаційної підтримки діяльності кадрових апаратів, що забезпечує створення нового порядку обліку особового складу, у тому числі ведення особових справ у формі «електронних досьє», формування банків даних, що характеризують кадрову ситуацію [220, с. 85].

Звернемо увагу на те, що в Указі Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, у позиції науковців діяльність кадрових служб державних органів (вважаємо, не лише виконавчої влади, але перш за все її) можна характеризувати як управлінську. Принаймні, про це свідчать такі аспекти діяльності, як аналітичний, організаційний, діяльність з планування та контролю, регулювання кадрових процесів. Це додатково підтверджує наведену вище думку щодо можливості використання як синоніми понять «кадрова робота» та «управління персоналом», особливо в межах окремого органу державної влади, підприємства, установи та організації. Також на цьому прикладі ми бачимо, що кадрова робота відходить від зразка простого обліку трудових ресурсів, зокрема державного управління, оскільки, як відзначено, до певного часу кадрова робота була функцією лінійних керівників, а також працівників кадрових служб, що займаються обліковою, контрольною й розпорядницькою (адміністраторською) діяльністю [344, с. 5].

Причому, на наш погляд, слід вести мову про одночасне вирішення під час здійснення кадрової роботи відповідними службами двоєдиного завдання:

- 1) забезпечення максимальної ефективності діяльності відповідного органу державної влади з виконання покладених на нього завдань – функцій держави;
- 2) забезпечення максимального розвитку потенціалу, професіоналізму та компетентності кожного державного службовця, що сприятиме формуванню високопрофесійного та компетентного корпусу державних службовців.

І це завдання є доволі актуальним. У діяльності кадрових служб, як відзначено в літературі, планування й організація розвитку персоналу та контроль за цим процесом розглядаються як опорна підсистема стратегічного управління організації, засіб досягнення її перспективних та поточних цілей через цілеспрямований вплив на працівників організації (підприємства, фірми) для забезпечення її ефективного функціонування та підвищення конкурентоспроможності на ринку з одночасним збагаченням інтелектуального, творчого і культурного потенціалу працівників, задоволенням їхніх потреб у

професійному навчанні, плануванні трудової кар'єри та професійно-кваліфікаційному просуванні, соціальному розвитку [305, с. 11]. І така подвійність мети реалізації кадрової роботи об'єктивно обумовлена, оскільки не можна ефективно виконувати функції держави, коли самі виконавці до цього не здатні або не мають для цього відповідних навичок.

І саме в такому вигляді (високий потенціал державного службовця – ефективність державного управління) мають місце намагання вирішити питання щодо вдосконалення державного управління в нашій країні. Ще свого часу в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 вказувалося, що метою адміністративної реформи в Україні є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам, що може бути досягнуто завдяки формуванню ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, де одними з основних напрямів здійснення адміністративної реформи є формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління, а також кадрове забезпечення нової системи державного управління [36].

Але вирішенню цього завдання перешкоджає чимало негативних чинників. Наприклад, В. Олуйко у своїй дисертації «Державна кадрова політика в регіоні України» вказує на такі недоліки і проблеми, що негативно впливають на державну кадрову політику в регіонах та на імідж державних службовців: низький професіоналізм, відсутність у багатьох управлінців адміністративно-господарської практики, невідповідність отриманих за радянських часів фахових знань сучасному рівню організаційно-управлінських та соціально-економічних проблем, а також відсутність об'єктивної оцінки особистісних та фахових характеристик, інтелектуальних, організаторських здібностей, розпливчастість критеріїв для займання певної посади призвели до наповнення органів державної влади недосвідченими, малокомпетентними, безініціативними й

безвідповідальними чиновниками [256, с. 12]. І хто, як не кадрові служби, здатні їх подолати? Вважаємо, що саме від професіоналізму та компетентності, відповідної правової регламентації діяльності таких служб, запровадження сучасних технологій кадрового менеджменту залежить вирішення вказаних проблем та усунення існуючих недоліків.

У цьому контексті погодимося з М. Ануфрієвим у тому, що, окрім роботи безпосередньо з персоналом, окремого розгляду потребує управління тією його частиною, що за своєю професійною діяльністю належить до складу суб'єкта управління, тобто кадрами управління, де акцент повинен здійснюватися на формуванні та становленні нового типу управлінського мислення – прищепленні керівним кадрам здатності передбачати розвиток чи появу певної виробничої або соціальної ситуації [78, с. 11].

Взагалі, у літературі називають сучасні тенденції розвитку управління, що, у тому числі, стосується і управління персоналу. Так, до їх числа відносять: посилення соціальної орієнтації систем управління на людину; зсув у процесі взаємодії суб'єкта і об'єкта управління з відносин панування і підпорядкування до діалогу, згоди і співробітництва між ними; посилення уваги до технології управлінської праці як основи її удосконалення і оптимізації; професіоналізація управлінської праці; перехід від безпосереднього впливу на людину до формування мікросередовища, в якому люди реалізують себе як особистості (формування організаційної культури) [227, с. 66].

З цього можна відзначити, що до напрямів удосконалення кадрової роботи в органах державного управління можна віднести:

- запровадження сучасних управлінських технологій;
- вдосконалення організаційної побудови кадрових служб;
- чітке визначення їх компетенції та надання відповідних повноважень;
- формування нового типу управлінця – менеджера з управління людськими ресурсами;
- розробку та запровадження систем якості управління людськими ресурсами.

Напрями удосконалення:

- запровадження нової системи пошуку і відбору кадрів державної служби;
- планування і реалізація службової кар'єри;
- забезпечення стійкого і безперервного професійного розвитку персоналу державних органів;
- становлення єдиної системи державних гарантій і соціального захисту державних службовців;
- узгодження питань взаємодії, супідрядності з державними органами щодо управління державною службою з питань диференціації завдань і здійснюваних функцій;
- активізація державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про державну службу і відкритістю кадрової політики.

Але їх реалізація є доволі тривалим та складним процесом, урахувуючи як обсяг тих завдань, що необхідно виконати на шляху реалізації цих напрямів, так і подолання негативних моментів, що мають місце у свідомості осіб, які мають відношення до кадрової роботи. Зокрема, є певна складність у підготовці відповідних фахівців, що обумовлено не лише незначним колом навчальних закладів, де можна здобути відповідну освіту, а й самою складністю, комплексністю тих знань та навичок, якими повинні професійно володіти менеджер із персоналу та відповідний керівник. Так, відзначається, що робота з персоналом належить до тих дисциплін, що формуються шляхом інтеграції декількох наукових напрямів, де основними з них є управління персоналом та соціальна робота. Управління персоналом вивчає механізм впливу керівників на підлеглих щодо досягнення мети, яка ставиться перед підрозділом чи органом внутрішніх справ. Соціальна робота – це система надання професійної допомоги усім, хто її потребує [315, с. 14].

Отже, є підстави знову звернути увагу на людські ресурси, але вже в контексті наповнення відповідним персоналом самих кадрових служб. Це, на наш погляд, повинно стати завданням номер один на шляху здійснення адміністративної реформи в Україні. В Указі Президента України «Про заходи

щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 звертається увага на те, що діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави, і як інститут української держави державна служба має цілі, завдання, будується на відповідних принципах. «Зазначені цілі, завдання і принципи обумовлюють головні функції державної служби, зокрема здійснення ефективного управління державною службою» [36], де частиною такого управління є управління людськими ресурсами державної служби, яке реалізується через безпосередню кадрову роботу.

Стосовно самої кадрової роботи (управління персоналом), то, безумовно, вона за своєю сутністю є різновидом управлінської діяльності, яка в аспекті управління людськими ресурсами є владно-організуючим впливом на суспільну діяльність людей з метою її впорядкування, координації і спрямування на досягнення певного результату [64, с. 115], саме тому управління персоналом розглядається як одна з функцій управління [229, с. 311].

М. Іншин підкреслює, що одним із ключових термінів у науці управління виступає словосполучення «управління персоналом». Важливість, значущість цієї категорії безпосередньо зумовлені сутністю процесу цілеспрямованого впливу на той чи інший трудовий колектив та визначальною роллю такого впливу для ефективного функціонування будь-якої організаційно-структурної інституції. А під «управлінням персоналом» слід розуміти цілеспрямований процес впливу на кадровий елемент підприємства, установи, організації, що характеризується створенням системи найоптимальніших організаційних, соціальних, економічних і психологічних умов для його підбору, збереження та ефективного використання [158, с. 152, 154].

У цьому визначенні ми знову бачимо поєднання двох аспектів кадрової роботи, яка, виступаючи комплексною (системною) діяльністю (система організаційних, соціальних, економічних і психологічних умов), з одного боку, має своїм напрямом збереження кадрового елемента, що, на нашу думку, акцентує увагу на загальновизнаному пріоритеті людини, людських ресурсів. Погодимося з

позицією, що люди – найважливіша складова органу державної влади, саме тому сучасний менеджмент ставиться до людей, що працюють в органах, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей [141, с. 275].

Зокрема це пов'язується з тим, що сучасний зміст функцій управління людськими ресурсами визначається ставленням до людських ресурсів як до основного ресурсу організації, джерела її конкурентної переваги [153, с. 144]. З іншого боку, чітко простежується спрямованість кадрової роботи на «використання кадрового елемента для ефективного функціонування будь-якої організаційно-структурної інституції», що обумовлене генетичним зв'язком кадрової роботи з організаційно-структурною інституцією. Так, Г. Атаманчук вказує, що головний зміст управлінської діяльності – одержання нової якості управлінського процесу, а управлінська діяльність завжди виступає колективістською, тому що вона здійснюється в колективі якого-небудь державного органу [85, с. 169].

Також слід звернути увагу на те, що генетичний зв'язок кадрової роботи з організаційно-структурною інституцією обумовлює наявність певного ризику, коли, фактично будучи породженими самою організацією, кадрові служби, які уповноважені здійснювати кадрову роботу, починають діяти виключно в інтересах організації, повністю ігноруючи необхідність створення відповідних соціальних, економічних і психологічних умов для її персоналу. У такому випадку має місце не лише порушення одного з основних призначень кадрової роботи, а взагалі кадрового забезпечення державного управління – оптимізації соціального потенціалу всієї державної служби, а й трапляються випадки порушення прав, свобод та законних інтересів особи, що передбачені на рівні Конституції України.

Тому особливу увагу, на нашу думку, слід приділити введенню як певної системи гарантій для державних службовців, так і запровадження певних механізмів стримування діяльності кадрових служб (яка по суті не відповідає їх

основним завданням) від порушення прав, свобод та законних інтересів державних службовців.

По-перше, врахуємо те, що кадрова робота безпосередньо має своєю матерією людину, групи людей взагалі, весь персонал відповідного органу держави, державного підприємства, установи, організації і здійснюється шляхом управлінського впливу на них з метою забезпечення виконання завдань організації. Тобто при побудові діяльності кадрових служб, а також регламентації діяльності відповідних керівників генеральною тенденцією формування їх повноважень має стати дотримання та врахування норми ч. 1 ст. 3 Конституції України.

Ця стаття Основного Закону визнає «людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку в Україні найвищою соціальною цінністю», яка є первинним елементом системи кадрової роботи – кадром. За відсутності людини, наприклад, під час масового звільнення співробітників, вести мову про кадрову роботу взагалі немає сенсу. З цього приводу нами вже вказувалося на можливість уведення спеціальної норми принципу, яка була б покладена в основу організації кадрової роботи та як імператив здійснення діяльності кадровими службами. Вона була сформульована таким чином: «Персонал, його життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека в Україні під час здійснення діяльності з кадрового забезпечення визнаються найвищою соціальною цінністю».

Отже, цей імператив повинен обов'язково бути покладений в основу організації та реалізації кадрової роботи в органах державної служби, державних установах, підприємствах та організаціях.

По-друге, також не можна забувати, що важливим елементом кадрової роботи є ті суб'єкти, що уповноважені на її здійснення, які з цією метою і задля цього наділені владно-розпорядчими повноваженнями в цій сфері, тобто організовують та контролюють роботу з кадрового забезпечення – здійснюють управління кадрами.

Н. Матюхіна з приводу цього зауважує, що процес управління кадрами завжди передбачає наявність об'єкта та суб'єкта управління, де суб'єктами виступають керівники всіх рівнів та кадрові служби. Лінійні керівники, уповноважені спрямовувати роботу підлеглих, відповідають за виконання головних завдань організації. Разом з цим працівники кадрових структур покликані допомагати та надавати пораду керівникам з метою найкращого досягнення ними мети, вирішення конкретних завдань [224, с. 93]. Постає питання: яким же чином повинна бути організована їх діяльність, щоб запобігти порушенню прав, свобод та законних інтересів особи, стосовно якої здійснюється кадрова робота? Вважаємо, що у цьому контексті необхідно встановити таке формулювання: «Права і свободи державних службовців та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності посадових осіб, які є суб'єктами реалізації кадрового забезпечення».

Посадові особи, які є суб'єктами реалізації кадрового забезпечення, відповідають перед державними службовцями за свою діяльність. Утвердження і забезпечення їх прав і свобод є головним обов'язком посадових осіб, які є суб'єктами реалізації кадрового забезпечення».

Наведені нормативні приписи, на нашу думку, повинні стати певними гарантіями не лише від порушення напряму призначення кадрової роботи, а й взагалі від випадків порушення прав, свобод та законних інтересів державних службовців, які передбачені на рівні Конституції України, Закону України «Про державну службу» та в низці інших законів. Вважаємо, що їх упровадження в повсякденну діяльність відповідних керівників та кадрових служб сприятиме подальшому розвитку та вдосконаленню всієї діяльності з кадрового забезпечення в Україні.

Крім цього, саме від окремого державного службовця в цілому залежить якість тих послуг, які надає суспільству держава, яка вважає себе соціально орієнтованою, оскільки з конкретної людини починається державна служба й саме кадрове забезпечення. Тому, як ми вважаємо, від того, наскільки всебічно та змістовно будуть гарантовані, забезпечені та захищені права окремого державного

службовця, залежить і стабільність та ефективність функціонування механізму державного управління, оскільки не можна забувати, що за поняттями «кадри», «персонал», «особовий склад», «державний службовець» стоїть не якась знеособлена маса, а конкретна людина, яка для держави є найбільшою цінністю. Зокрема, А. Манжула, О. Янко з цього приводу зазначають, що кадрова політика в державних органах має бути єдиною для всієї системи органів і кадрова робота повинна будуватися з урахуванням необхідності підтримки балансу прав й інтересів співробітника, з одного боку, і відомства – з іншого, де такий підхід здатний забезпечити ефективну реалізацію конституційних прав і свобод співробітника як професіонала, громадянина, особи в органічній єдності з інтересами органу [207, с. 84].

Функціонування будь-якого соціального інституту передбачає наявність певних соціальних норм, однією з яких є захист персоналу державної служби. Державна служба, мабуть, є єдиною сферою діяльності, де необхідно передбачити не лише захист професійних інтересів працівника, але й «професійний захист кадрів» державної служби.

Під професійним захистом персоналу розуміють:

- переважне право на працю працівника з найбільш високим рівнем кваліфікації з обраного фаху;
- право працівника на досягнення найбільш високої кваліфікації в обраній сфері діяльності у державній службі, право на одержання ним допомоги і сприяння з боку держави, органів влади, безпосередніх керівників;
- високий професіоналізм конкретного працівника, що гарантує йому високий економічний статус у суспільстві.

Очевидно, що якщо захист професійних інтересів працівника – надбання професійних спілок, то питання про те, у чий компетенції повинен перебувати захист персоналу державної служби, лишається на сьогоднішній день відкритим і нормативно не врегульованим.

Сьогодні, на нашу думку, дозріла необхідність створення посади Уповноваженого з прав державних службовців, який би здійснював контроль за

дотриманням прав і свобод державних службовців (інститут омбудсмена), в процесі здійснення ними своїх функціональних (посадових ) обов'язків. Уповноважений сприяє: відновленню порушених прав державних службовців; удосконаленню законодавства «Про державну службу», приведенню його у відповідність до загально визнаних принципів і норм міжнародного права; розвитку міжнародного співробітництва у сфері державної служби; правовому просвітництву з питань прав, свобод, форм і методів їх захисту.

Кадрова робота, яка провадиться певними кадровими службами та відповідними керівниками, повинна мати певні напрями та вирішувати конкретні завдання, що обумовлені її функцією в кадровому забезпеченні. У літературі завдання кадрової служби розглядаються як напрями кадрової роботи, уявлення про цілі роботи з персоналом, конкретизовані з урахуванням конкретних умов існування організації [344, с. 121], що відображає призначення кадрової роботи. Враховуючи те, що ми вели мову про певні рівні кадрового забезпечення – «політичний» та «практичний», то уявляється доцільним, і це знаходить своє підтвердження в літературі з теорії управління, управління персоналом тощо, що і завдання, які стоять перед кадровими службами та відповідними керівниками, повинні мати певну структуру.

Тобто можна вести мову про те, що перед кадровою роботою в процесі її здійснення стоять як «політичні», так і «практичні» завдання. Це, на нашу думку, знову-таки показує те, що кадрове забезпечення є доволі складною діяльністю, що складається з різних рівнів свого прояву та реалізації. Так, вказується, що у системі кадрового менеджменту можна виділити: оперативний рівень управління (домінує кадрова робота), тактичний рівень управління (домінує управління персоналом), стратегічний рівень управління (домінує управління людськими ресурсами), політичний рівень управління корпорацією (розробка і контроль за реалізацією кадрової політики) [344, с. 420].

У літературі відзначено, що у практичній діяльності з державного управління суб'єкти керуються засадами, етичними нормами, які служать узагальненим вираженням раціональної практики управління. До їх числа зокрема

віднесено сполучення лінійних і функціональних служб, у межах якого керівник складної системи направляє, поєднує й координує діяльність лінійних керівників і керівників функціональних служб. Це проявляється в поділі структури управління персоналом в організації на штабну структуру (розробка принципів роботи з персоналом організації, конкретних програм і організація кадрових процесів) та лінійну структуру (реалізація конкретних функцій роботи з персоналом у ході виконання власних управлінських функцій) [344, с. 122; 279, с. 15].

Указом Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 поставлене завдання щодо посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції. Ним зокрема передбачено, що для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців варто передбачити запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань [51].

На наш погляд, завдяки оцінці ефективності та результативності виконання суб'єктами кадрової роботи, обґрунтованих та чітко поставлених завдань, якості виконання посадових обов'язків є можливістю забезпечення відповідності очікуваних від проведення кадрової роботи результатів їх реальному стану. О. Пикулькін у цьому контексті відзначає, що останнім часом вимоги до ефективності роботи апарату державного управління значно зросли у зв'язку з потребами подолання кризових явищ в економіці й соціальній сфері, але ці вимоги часто не знаходять адекватного відтворення у практиці реформування багатьох управлінських інститутів та їх кадрового складу, тому поглиблюється розрив між соціальними очікуваннями від створення нових органів та невиправдано низькою віддачею від їх діяльності [279, с. 232]. Саме тому у відповідних положеннях про кадрові служби, посадових обов'язках відповідних керівників та кадрових працівників необхідно прямо передбачувати конкретні завдання у сфері кадрової роботи.

У фундаментальній роботі з управління персоналу слушно звернуто увагу на те, що кадрова робота може мати декілька рівнів, але починатися вона повинна з вирішення низки стратегічних завдань, які як для самої кадрової служби, так і для організації мають пріоритетне значення [344, с. 30]. У цьому випадку слід вести мову про перший рівень кадрової роботи – «політичний», в якому знаходять свій вираз найважливіші напрями кадрової роботи, що відображають її основне призначення. Зокрема відзначається, що якщо кадрові служби бажають ефективно вирішувати завдання щодо забезпечення основних напрямів діяльності організації в умовах зростаючої конкуренції на ринках висококваліфікованої робочої сили, причому на стратегічному рівні, вони повинні перестати функціонувати як бюрократичні структури: їм варто отримати риси маркетингових організацій [344, с. 30].

І така думка не є поодинокую. Звертається увага на те, що в умовах нестійкого середовища керівники сучасних організацій повинні думати й діяти як підприємці, вони повинні активно шукати можливості вдосконалювання роботи й підвищення ефективності своєї організації, а менеджери повинні активно шукати нові можливості й навмисно ризикувати, домагаючись змін і вдосконалювання. Як організації, так і суспільство прагнуть опиратися змінам, якими б корисними вони не були. Але якої-небудь альтернативи підприємницькому стилю поведіння сучасних організацій немає. Приклади найбільших у світі транснаціональних компаній свідчать про те, що їм вдається бути підприємницькими організаціями, незважаючи на величезні розміри [94, с. 11–12].

Щодо пріоритетних стратегічних напрямів діяльності кадрової служби в аспекті її відповідності вказаному підходу виділяють: рушення в організаційній культурі (від домінування бюрократичної – до підприємницької) самої кадрової служби; перегляд сформованих систем оплати й стимулювання праці, а також системи зайнятості; скорочення витрат, обумовлених як неефективним використанням наявного кадрового потенціалу, так і надлишковими трудовими ресурсами в корпорації [344, с. 30].

На наш погляд, пріоритетними напрямками діяльності кадрових служб повинні також стати:

- вироблення стратегічних напрямів у розвитку державної служби з урахуванням тенденцій і перспектив розвитку суспільства і держави в інтересах особистості;

- створення умов для реалізації здібностей службовців;

- планування і реалізація кар'єри держслужбовців;

- забезпечення стійкого професійного розвитку персоналу, особливо на підставі введення обов'язкового професійного навчання службовців і ув'язки його зі службовим просуванням;

- створення необхідних соціальних і матеріальних умов діяльності, а також правового регулювання відповідно до норм законодавства, контролю за виконанням посадових функцій, виключаючи будь-яку можливість порушення трудової дисципліни, зловживань службовим становищем і корумпованості держапарату.

Тому погодимося з тим, що одним із найважливіших напрямів кадрової роботи є формування працездатної, гнучкої, оптимальної, економічно вигідної структури служб і підрозділів, що відповідає реаліям часу [220, с. 84–85].

Щодо безпосередніх функцій або напрямів кадрової роботи М. Ануфрієв, наприклад, виділяє такі аспекти управління персоналом: задоволення потреб працівників, адаптація молодих фахівців, профілактична робота з персоналом, у тому числі створення безпечних умов праці тощо. На його думку, вся ця діяльність може бути поділена на два основні напрями: 1) визначення функціональної ролі кожного працівника, його прав та обов'язків, а також рівня його підготовки, кваліфікації, здібностей та перспектив зростання; 2) створення умов, за яких працівники могли б успішно реалізовувати свої професійні та соціальні потреби (правильна організація служби, використання заохочень та стягнень, виховання особистої відповідальності працівника). Також він додає внутрішньовідомчий контроль за виконанням поставлених завдань та підготовку

науково-дослідних розробок і впровадження їх у практичну діяльність [78, с. 7–13].

Тобто можна побачити, що поступово кадрова робота охоплює майже всі основні аспекти проходження особою державної служби, що, як ми вказували, складають функціональну характеристику кадрового забезпечення державного управління і до яких ми відносили: визначення організаційних та правових основ кадрової політики у відповідному органі; підготовку кадрів та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників та ступеня їх підготовки, робота з резервом); прийняття на державну службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів); проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; роботу з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінку (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійну підготовку та підвищення кваліфікації кадрів); припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами).

До того ж кадрова робота, і в цьому ми погоджуємося з М. Ануфрієвим, обов'язково повинна стосуватися створення відповідних умов, за яких працівники могли б успішно реалізовувати свої професійні та соціальні потреби. Таке розширення сфери застосування завдань кадрової роботи цілком обґрунтоване, оскільки дає можливість у межах єдиної кадрової служби комплексно вирішувати низку актуальних і пов'язаних між собою питань. І слушною в цьому контексті є думка про те, що система управління персоналом організації – система, в якій реалізуються всі функції управління персоналом. Залежно від розміру організації склад підсистеми змінюється: в малих організаціях в одну підсистему включають функції кількох підсистем, а у великих – функції кожної підсистеми виконують окремі підрозділи [194, с. 23].

Але, незважаючи на розмір того чи іншого державного органу, установи, штатної чисельності кадрової служби, вони повинні вирішувати у взаємозв'язку цілу низку завдань, які є фактично однаковими для всіх рівнів таких служб. Це

можна пояснити спільним характером діяльності кадрових служб, єдиним об'єктом впливу та однаковими завданнями, які стоять перед ними. Узагальнення основних завдань відділів (служб) персоналу дає можливість сформулювати такий їх перелік:

1) якісне формування і раціональне використання кадрового потенціалу державного органу з урахуванням перспектив його розвитку;

2) організаційне і методичне забезпечення розвитку організації з метою досягнення цілей, що стоять перед нею;

3) управління рухом до взаємної вигоди індивідів, груп в організації (розвиток демократичних форм розгляду і висунення кандидатур на керівні посади, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, вивчення громадської думки про діяльність керівників), зв'язок управління персоналом з усіма службовцями;

4) прогнозування та визначення поточної і перспективної потреби в кадрах і джерел її задоволення, уточнення потреб у підготовці спеціалістів за прямими зв'язками з навчальними закладами; реалізація заходів зі своєчасного омолодження колективу державного органу;

5) розробка і реалізація заходів формування трудового колективу, забезпечення організації висококваліфікованими і зацікавленими службовцями;

6) планування та регулювання професійного і кваліфікаційного розвитку персоналу, професійна відповідність кожного працівника призначенню на ту посаду, яку він займає, а також створення необхідних умов і реальних можливостей для розвитку здібностей і задоволення потреб кожного працівника;

7) організаційно-методичне забезпечення професійного, економічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів, планування цієї роботи з урахуванням потреб виробництва, направлення працівників у різні навчальні заклади та передові підприємства на стажування; навчання керівників нижчого рівня вмінню працювати з підлеглими;

8) вивчення професійних, ділових, особистих якостей працівників на основі атестації, аналіз її результатів і внесення пропозицій з удосконалення її

проведення, а також вироблення пропозицій щодо ефективного переміщення по посадах і підвищення кваліфікації;

9) ефективне використання майстерності й можливостей працівників, розробка рекомендацій щодо їх раціонального використання відповідно до здібностей і потреб організації;

10) організація роботи з професійної орієнтації молоді, адаптація молодих спеціалістів, вивчення причин плинності кадрів, динаміки змін у трудовому колективі, розробка заходів стабілізації та удосконалення соціальної і демографічної структури персоналу;

11) розробку структури кадрової служби державного органу і підбір кваліфікованих працівників для роботи з кадрами у підрозділах державного органу;

12) систематичний аналіз стану кадрової роботи в державному органі і розробка заходів і пропозицій з підвищення її результативності;

13) контроль за виконанням нормативно-правових актів державного органу з кадрових питань;

14) закріплення дисципліни, організованості, створення сприятливого мікроклімату, попередження трудових конфліктів у структурних підрозділах державного органу;

15) ефективне використання всіх форм матеріального й морального стимулювання працівників відповідно до їх трудової діяльності й соціальної активності, розвиток і підтримка на високому рівні якості життя, що робить бажаною роботу в цій організації;

16) прагнення до найповнішого задоволення службовців своєю роботою, до їх найповнішого самовираження, допомога в збереженні гарного морального клімату [194, с. 53–54; 344, с. 121–122].

Отже, можна констатувати, що в процесі кадрової роботи вирішується значна кількість різнопланових завдань, але всі вони об'єднані двоєдиною кінцевою метою: забезпечення в органічній єдності як конституційних прав і

свобод державних службовців, так і ефективної та результативної діяльності відповідного органу держави у сфері реалізації функцій державного управління.

Кадрова робота в державному органі – прерогатива його кадрової служби. Кадрова служба державного органу здійснює реалізацію кадрової політики на основі створення системи управління кадрами, найбільш повного і раціонального використання здібностей співробітників, забезпечує умови для ініціативної і творчої діяльності працівників з урахуванням їх індивідуальних особливостей і професійних навичок, спільно з фінансовою службою використовує матеріальні і моральні стимули, пов'язуючи основну діяльність державного органу з внеском кожного працівника.

Кадрова служба повинна виконувати функції центру з управління кадрами державного органу, кінцевою метою якого повинна бути успішна робота цього органу, підвищення професійної і матеріальної задоволеності кожного працівника, збереження здоров'я і забезпечення безпеки співробітників.

## **2.2 Суб'єкти кадрового забезпечення державного управління, їх правовий статус та сфера діяльності**

Розгляд сучасної характеристики кадрового забезпечення державного управління, на наш погляд, повинен базуватися на виділенні низки аспектів, які у своїй сукупності здатні були б надати вичерпний аналіз явища, що досліджується. До кола таких аспектів відносять: виявлення сутності суб'єктно-об'єктних зв'язків та встановлення їх значення та ролі; з'ясування кола суб'єктів та об'єктів кадрового забезпечення; встановлення взаємозв'язку між місцем суб'єкта кадрового забезпечення та функціональним їх призначенням; розкриття співвідношення обсягу компетенції відповідного суб'єкта кадрового забезпечення щодо певного об'єкта кадрового забезпечення.

Правовий аспект державної кадрової політики означає урахування в ній прав людини і громадянина, суворе правове регулювання всіх основних кадрових

процесів і відносин. У відносинах між людьми, а тим більше в кадрових питаннях існує два регулятори: закон, що є обов'язковим для виконання під загрозою застосування державних санкцій і мораль, моральні цінності суспільства, обов'язкові з огляду на традиції, менталітет суспільства і такі, що не переслідуються за законодавством.

Кадрове забезпечення являє собою цілеспрямований вплив відповідного суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями на об'єкти з метою впорядкування, організації і практичного забезпечення діяльності системи державних органів у частині наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами або, як вказується, проблеми кадрового забезпечення є важливим напрямом вивчення у контексті дослідження формування та реалізації державної політики, особливо в частині забезпечення компетентними кадрами органів виконавчої влади, які є суб'єктами впровадження політики [206, с. 108].

Г. Атаманчук відзначає, що управління являє собою цілепокладаючий (свідомий), організуючий і регулюючий вплив людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, здійснюваний як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (держава, громадські об'єднання, партії, фірми, кооперативи, підприємства, асоціації, союзи та ін.) [85, с. 29–30].

Враховуючи те, що ми ведемо мову саме про кадрове забезпечення державного управління, то відповідно така діяльність, оскільки вона спрямована на задоволення потреб саме держави, буде реалізовуватися через спеціально створені державні структури, які, як ми вже вказували вище, утворюють організаційну структуру кадрового забезпечення.

Д. Бахрах стосовно розуміння організаційної структури виокремлює два аспекти. По-перше, це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці, а по-друге, мережа управлінських зв'язків у цьому цілому. Саме таке розуміння організаційної структури взагалі є поширеним у науці. Так, звертається увага на те, що в організаційній структурі управління її елементами виступають лише

посади суб'єктів управління, а зв'язками – зв'язки субординації [336, с. 176]. Або вказується, що система управління підрозділяється на дві основні підсистеми: керуючу і керовану, кожна з яких може розглядатися як відносно самостійна з властивими їй особливостями. Вони мають багаторівневу ієрархічну структуру, у кожній ланці (підсистемі) є свої напрями прямих і зворотних зв'язків, що утворюють внутрішні джерела саморегуляції [267, с. 17].

Також, якщо розглядати кадрове забезпечення як частину системи державного управління, то складові у своєму існуванні, як правило, мають ознаки, притаманні системі в цілому. Тому погодимося з позицією, що система державного управління (public administration system) – система, що охоплює суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя [141, с. 334].

Тому, досліджуючи суб'єктно-об'єктну характеристику кадрового забезпечення державного управління, можна відзначити, що вона, попри все, повинна пов'язуватися з наявністю таких елементів, як «суб'єкт кадрового забезпечення», «об'єкт кадрового забезпечення», а також «взаємодія-зв'язок між суб'єктом та об'єктом кадрового забезпечення». Так, вказується, що соціально-економічна система являє собою єдність керуючої та керованої систем, а механізм управління – це сукупність відносин, форм та методів впливу на формування, розподіл і використання трудових ресурсів у державі [194, с. 22]. Саме така схема розуміння суб'єктно-об'єктної характеристики кадрового забезпечення державного управління є, на наш погляд, найповнішою, такою, що відображає її як певну цілісність, розкриває динамічний характер її існування та визначає ті складові, які можуть бути піддані окремому аналізу.

У контексті нашого дослідження такий підхід щодо організаційної структури має важливе методологічне значення. По-перше, він акцентує увагу на необхідності виокремлення відповідних, наділених владними повноваженнями суб'єктів кадрового забезпечення, які здійснюють управління цією діяльністю, а також об'єкта їхнього впливу (елементи системи). Наприклад, Н. Матюхіна

зауважує, що організаційна структура передбачає наявність об'єкта та суб'єкта управління, де об'єктом управління персоналом є весь персонал, всі категорії працюючих, а суб'єктами ж виступають керівники всіх рівнів та кадрові служби [224, с. 93]. При цьому можна вести мову про те, що організаційна система кадрового забезпечення закріплює певні функції за структурними одиницями, а також регламентує потоки інформації в системі управління [194, с. 21].

З цього приводу В. Авер'янов указує: «На більш конкретному рівні аналізу системи управління держава – як інтегрований суб'єкт державного управління – вимагає вже диференційованого розгляду, тобто розгляду як сукупності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Відтак, категорія державного управління у вузькому, більш спеціалізованому значенні, відображає відносно самостійний різновид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів» [64, с. 113]. У науці управління така діяльність пов'язується з функцією управління і передбачає діяльність, що спрямована на побудову і вдосконалення структури певної соціальної системи; діяльність, спрямовану на втілення в життя управлінських рішень [220, с. 84]. Тобто сенсом управлінської діяльності суб'єктів кадрового забезпечення є отримання нової якості процесу, що керується [85, с. 169].

По-друге, зазначений підхід до розуміння організаційної структури кадрового забезпечення вказує на те, що елементи системи пов'язані між собою відповідними зв'язками, які є управлінськими за своєю сутністю. У літературі зауважується, що управління персоналом забезпечується взаємодією керуючої та керованої системи [194, с. 22], де зв'язок між керуючою та керованою системами здійснюється за допомогою інформації, яка є основою для опрацювання управлінського впливу та рішень, які надходять від керуючої системи до керованої для виконання [373, с. 315].

Такий зв'язок, як правило, опосередковується виникненням відповідних управлінських відносин між складовими системи. Щодо цих відносин, то погодимося з точкою зору, що в процесі управлінської діяльності суб'єкти

управління, органи управління, керівники та будь-яка особа вступають в управлінські відносини, які можна поділити на дві частини: пов'язані з постановкою цілей, аналізом інформації, постановкою завдань та організацією їх досягнення [267, с. 16].

Це вказує на можливість виділення певних груп суб'єктів управління. Так, відзначається, що виходячи з основних принципів управління та організаційно-правових норм, закріплених у Конституції, і створених на її основі нормативних актів розрізняють органи державного управління: загальної, спеціальної і галузевої компетенції [269, с. 27]. Також у літературі звертається увага на те, що організаційна структура, яка в цілому виконує функцію управління процесом кадрового забезпечення, передбачаючи взаємодію по вертикалі та по горизонталі, обумовлює спеціалізацію за певними предметами, змістом та видами робіт, що вимагає кооперації з метою комплексної реалізації визначеної компетенції і в цілому функцій державного управління [85, с. 170]. Це вказує на можливість виділення декількох рівнів такої структури. Тобто є підставою для їх класифікації, що може мати значення для встановлення рівня компетенції відповідного суб'єкта кадрового забезпечення, а також розподілу повноважень між ними у цій сфері.

Що стосується згаданих зв'язків по вертикалі та по горизонталі, то вони мають власне призначення як при побудові всієї організаційної системи кадрового забезпечення, так і при визначенні відповідних функцій, що можуть бути покладені на них. Зокрема, можна навести таку характеристику цих видів зв'язків: 1) вертикальні зв'язки з'єднують ієрархічні рівні в організації і її частинах, вони відображають розподіл повноважень або, вказуючи на те, «хто є хто» в організаційній ієрархії, слугують каналами передачі розпорядницької і звітної інформації, утворюючи тим самим стабільність в організації, а в їх межах вирішуються проблеми влади і впливу, тобто реалізується «вертикальне завантаження» роботи [247, с. 139]; 2) горизонтальні зв'язки – це зв'язки між двома та більше рівними за положенням в ієрархії або статусом частинами або членами організації, де їх головне призначення – сприяти найефективнішій взаємодії частин організації під час вирішення проблем, що виникають між ними.

Горизонтальні зв'язки створюють ряд важливих переваг: заощаджують час і підвищують якість взаємодії, розвивають у керівників самостійність, ініціативність і вмотивованість, послаблюють боязнь ризику [247, с. 139–140].

Також слід звернути увагу ще на один тип зв'язків, що виникають у межах управлінської діяльності з кадрового забезпечення в контексті взаємовідносин суб'єкт-об'єкт. Тут йдеться про двосторонній рух інформації, яка забезпечує постійний зв'язок між керуючою та керованою підсистемами. На думку В. Малиновського, що характеризує цей вид зв'язків, змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, де сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Наявність прямого та зворотного зв'язку є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи [217, с. 24].

Отже, без відповідного налагодження потоку інформації в межах прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків діяльність з кадрового забезпечення державного управління стає суто формальною та нездатною впливати на стан кадрової роботи на місцях, позбавляє можливості відповідних суб'єктів своєчасно реагувати на зміни в самій системі та її оточенні, що позбавляє саму діяльність гнучкості та можливості пристосовуватися до нових умов і потреб держави та суспільства. З цього приводу слушно відзначено, що управління – це особливий вид професійної діяльності, який не лише полягає у досягненні цілей системи, організації, але й представляє собою засіб підтримання цілісності будь-якої складної соціальної системи, її оптимального функціонування та розвитку [267, с. 15].

Взагалі, система управління людськими ресурсами постійно розвивається й удосконалюється, на кожному етапі розвитку суспільства вона повинна приводитися відповідно до вимог розвитку продуктивних сил, вносячи корективи

в окремі її елементи [194, с. 22]. Це в повному обсязі стосується і кадрового забезпечення державного управління.

Вже відзначалося, що кадрове забезпечення є управлінською діяльністю – частиною державного управління. Тому саме в процесі такого управління і виникають вказані вище види зв'язків (зв'язки по вертикалі (між ієрархічними рівнями в організації) та по горизонталі (між рівними за положенням в ієрархії або статусом частини організації), а також прямі (від суб'єкта до об'єкта) та зворотні (від об'єкта до суб'єкта)) як прояв процесу управління. У літературі відзначено, що управління – багатогранний і виключно складний процес, який характеризується своїми специфічними особливостями і закономірностями, йому властива системність і завершеність, де системний підхід передбачає врахування взаємозв'язків між окремими аспектами проблеми для досягнення кінцевих цілей, визначення шляхів їх вирішення, створення відповідного механізму управління, що забезпечує комплексне планування та організацію системи, а сама система управління – це упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети [194, с. 21].

На підставі наведеного, характеризуючи зв'язки суб'єктів та об'єктів кадрового забезпечення через поняття «управління», можна дати таке визначення «управління кадровим забезпеченням». Управління кадровим забезпеченням – цілеспрямований організаційний та регулюючий владний вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на стан і розвиток суспільних процесів розвитку соціальних ресурсів, свідомість, поведінку та діяльність кадрів (державних службовців) з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

Наступним елементом суб'єктно-об'єктної характеристики кадрового забезпечення державного управління, який ми розглянемо, є безпосередньо суб'єкт кадрового забезпечення. Як відомо, кожна соціальна система складається з двох, з одного боку, самостійних, а з іншого – взаємопов'язаних підсистем – керованої та керуючої. У літературі керуюча підсистема (суб'єкт управління) характеризується так:

- суб'єкт управління – це структурно окреслені спільноти людей з органами управління [267, с. 13];

- суб'єкт управління – керуюча підсистема, ланка, елемент у системі управління, що впливає на інші елементи суб'єкта управління; залежно від цілей дослідження може розглядатися і як об'єкт для вищої ланки в ієрархії управління [267, с. 219];

- суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє. У державному управлінні до суб'єктів управління відносять: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, місцеві державні адміністрації); посадові особи; службовці, що наділені державно-владними повноваженнями [217, с. 22–23];

- керуюча система (суб'єкт) – це сукупність органів управління й управлінських працівників з певними масштабами своєї діяльності, компетенцією та специфікою виконуючих функцій. Вона може змінюватися під впливом організуючих і дезорганізуючих чинників. Керуюча система представлена лінійними керівниками, які розробляють комплекс економічних й організаційних заходів щодо відтворення і використання персоналу [194, с. 21];

- суб'єктом управління державною службою виступає держава, тобто державний орган або посадова особа, наділена державно-владними повноваженнями [302, с. 75].

Суб'єкт кадрового забезпечення державного управління – це носій встановлених законом прав, компетенції і відповідальності у сфері розробки і

реалізації державних кадрів, політики, активний учасник кадрових процесів і відносин. Кожному суб'єкту відповідає своє коло повноважень, які визначає його правовий і посадовий статус. У кожного суб'єкта кадрової політики існують свої межі кадрового впливу на об'єкт.

Тобто з цих визначень можна виділити основні риси керуючої підсистеми (суб'єкт управління):

- структурно окреслені органи управління;
- цілеспрямований вплив на керовану систему;
- ланцюг, елемент у системі управління;
- наявність певної компетенції та державно-владних повноважень;
- можливість втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання;
- специфіка функцій, що виконуються.

Головною рисою суб'єкта державного управління, на думку В. Малиновського, є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Між суб'єктами і об'єктами виникають управлінські відносини типу «влада-підпорядкування» лише завдяки тому, що суб'єкти наділені стосовно об'єктів владними повноваженнями [217, с. 23–24]. Тобто ми ведемо мову про наявність у суб'єкта кадрового забезпечення двох ознак, які й відокремлюють його від об'єкта кадрового забезпечення, а також дають можливість установлювати відповідні види зв'язків, тобто керувати об'єктом. Так, під компетенцією органу державної влади розуміють владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення [141, с. 330]. Відповідно, щоб той чи інший суб'єкт права став суб'єктом кадрового забезпечення, на нього згідно з відповідним нормативно-правовим актом має бути покладений обов'язок або надання повноваження щодо діяльності у сфері кадрового забезпечення.

Що стосується владних повноважень, то вони, як правило, характеризуються як виконавчо-розпорядчі. Така їх характеристика розкриває природу цих повноважень, а також їх функціональне призначення. Вказується, що виконавчо-розпорядча діяльність державних органів поділяється на дві частини, одна з яких пов'язана з реалізацією владного впливу державних органів на всіх інших суб'єктів, а тому належить до державного управління [142, с. 20]. Це зайвий раз підтверджує положення, що діяльність з кадрового забезпечення є складовою державного управління, а відповідно і носить його властивості.

Зауважимо, що, на наш погляд, суб'єктами кадрового забезпечення виступають не лише органи виконавчої влади, а весь спектр органів державної влади. При цьому головне в змісті управлінського впливу полягає не стільки в прийнятті відповідних рішень (наприклад, законів), а в їхній реалізації, тобто в суворому проведенні в життя юридично-владних вимог, що містяться у них [77, с. 5].

Така позиція знайшла своє відображення і в працях вітчизняних учених. Зокрема вказується, що державне управління, частиною якого є кадрове забезпечення, здійснюється й на рівні внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади, причому як влади виконавчої, так й інших гілок, а тому коло суб'єктів відносин державного управління охоплює, з одного боку, органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевого самоврядування, а з іншого – всіх інших суб'єктів права [142, с. 21–22].

З урахуванням наведеного можна визначити, що до кола суб'єктів кадрового забезпечення можна віднести такі державні органи, певне коло посадових осіб, а також відповідні структурні складові державних органів:

1. Верховна Рада України. Так, ст. 85 Конституції України закріплює певні повноваження Верховної Ради України, відповідно до яких до її відання належить низка питань, пов'язаних з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Найважливішими, на наш погляд, є два аспекти її діяльності – прийняття відповідних законів, які стосуються кадрового забезпечення державної служби, а

також призначення на посади осіб, які є основними реалізаторами кадрової політики в державі.

2. Президент України. Стаття 106 Конституції України закріплює, що до повноважень Президента України належать також питання, пов'язані з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Наприклад, Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (п. 5).

Президент як глава держави відповідно до Конституції визначає цілі, завдання і пріоритети державно-кадрової політики, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади, у тому числі і з питань кадрової політики і діяльності.

3. Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 116 Конституції України до повноважень Кабінету Міністрів України теж віднесені питання, пов'язані з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Наприклад, Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9-2).

4. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Так, серед функцій Міністерства охорони здоров'я України є такі: реалізація державної політики зайнятості працівників у сфері охорони здоров'я, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення; визначення вимог до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних працівників, затвердження номенклатури медичних та фармацевтичних спеціальностей і посад; встановлення єдиних кваліфікаційних вимог до осіб, які провадять медичну та фармацевтичну діяльність (п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542).

5. Відповідні керівники державних органів, а також спеціально створені органи (служби) з кадрової роботи або роботи з персоналом.

Стосовно поняття «адміністрація», то в літературі зауважено, що «адміністрація (лат. *administratio* – управління, керівництво) представляє: 1) управлінську діяльність органів державної влади; організаційну діяльність у сфері управління; 2) органи державної влади; 3) урядовий апарат; 4) посадових осіб, керівний персонал якоїсь установи, підприємства; 5) розпорядників, відповідальних упорядників чогось» [141, с. 262]. О. Крушельницька і Д. Мельничук відзначають, що суб'єктами управління виступають керівники і спеціалісти, які виконують функції управління стосовно своїх підлеглих, на підставі чого роблять висновок про те, що управління персоналом – це цілеспрямована діяльність керівного складу організації, спрямована на розробку концепції, стратегій кадрової політики і методів управління людськими ресурсами [194, с. 15].

Наведені органи державної влади та їх посадові особи (суб'єкти кадрового забезпечення) з огляду на виконувані функції, прояв зв'язків по вертикалі та по горизонталі, а також низку інших чинників можна класифікувати так:

– за належністю: міжнародні (наприклад, Міжнародна організація праці: Конвенція МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики», Конвенція МОП № 122 «Про політику в галузі зайнятості», Конвенція МОП № 142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів») та внутрішньодержавні (Верховна Рада України, Президент України тощо);

– за органами влади (суб'єктів кадрового забезпечення законодавчої, виконавчої та судової влади);

– за сферою дії: загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади) та локальні (місцеві державні адміністрації), а також спеціально створені органи (служби) з кадрової роботи або роботи з персоналом) [247, с. 161];

– за характером діяльності: розробка кадрової політики (Верховна Рада України, Президент України), створення механізму кадрового забезпечення

(Президент України, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби України тощо), безпосередня реалізація кадрового забезпечення (Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Державна судова адміністрація України, керівники, а також спеціально створені органи (служби) з кадрової роботи або роботи з персоналом);

– за ступенем впливу: керівники, організатори (спеціалісти) та виконавці (працівники спеціально створених органів (служб) із кадрової роботи або роботи з персоналом);

– за кількістю організаційної структури: працівники, посадові особи й організаційні структури, які відповідають за роботу з кадрами;

– за складом: колегіальні та єдиноначальні суб'єкти кадрового забезпечення.

Така класифікація суб'єктів кадрового забезпечення дає можливість визначити, хто саме із суб'єктів державного управління є відповідальним за здійснення кадрового забезпечення, а також які саме функції у процесі кадрового забезпечення він виконує та хто йому підпорядковується.

При цьому слід звернути увагу на таку позицію, що при поділі функцій суб'єктів управління, у тому числі й кадрового забезпечення, не виключається використання однакових найменувань функцій для характеристики їх різних видів, а тому з метою уніфікованого використання усталених термінологічних позначень реально існуючих функцій («планування», «фінансування», «координація», «стимулювання» тощо) більш обґрунтованою, на думку авторів цієї позиції, яку ми підтримуємо, виглядає класифікація усіх цих функцій за кількома типовими групами за найбільш визначальним критерієм – за цільовою спрямованістю функцій відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта: 1) цільовстановлююча (цілеорієнтуюча) функція (прогнозування, планування тощо); 2) ресурсозабезпечувальна функція (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо); 3) організаційно-регулююча функція (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо); 4) трансформаційна функція (організаційне проектування,

реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо) [73, с. 263–264].

Сучасна організаційно-функціональна структура суб'єкта управління кадровим забезпеченням представлена Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Координаційною радою з питань державної служби при Президентові України, Головним управлінням державної служби України (18 липня 2011 р. Президент України утворив Національне агентство України з питань державної служби – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, реорганізувавши Головне управління державної служби України) та її територіальними органами, кадровими службами органів влади.

У міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади залежно від чисельності працівників апарату, підпорядкованих органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління, а також від обсягу, характеру та складності кадрової роботи створюється відповідний кадровий підрозділ – департамент управління, відділ, сектор, служба кадрів або вводиться посада спеціаліста з цих питань.

Основними завданнями кадрової служби є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреб щодо кваліфікованих кадрів та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин (ст. 3) [34].

Ще одним аспектом управління кадровим забезпеченням, а відповідно й діяльності його суб'єктів є, як вказує Д. Бахрах, правові акти, які спричиняють особливий вплив на зміст їхньої діяльності, оскільки існування кожного суб'єкта передбачене правовим актом, який визначає компетенцію, що обумовлює існування органів загальної та спеціальної компетенції [96, с. 77–78, 86]. Тобто йдеться про нормативно-правову основу діяльності вказаних суб'єктів.

Правова основа, яка може бути покладена в основу визначення нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, має багаторівневу структуру, що обумовлює необхідність відповідності між нормативно-правовими актами у цій сфері, що прийняті на різних рівнях.

Перший рівень складає Конституція України, що визначає основні засади та умови формування і діяльності органів державної влади, які й реалізують відповідні аспекти кадрового забезпечення. Конституція України в ч. 1 ст. 5 закріплює єдину природу державної влади в Україні – народ, а також вказує, що вона реалізується «безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [2], у свою чергу ч. 1 ст. 6, не заперечуючи єдиної природи державної влади, закріплює її систему, яка є ознакою демократичної держави, що розмежовує предмети відання і повноважень між різними органами державної влади, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Слушно вказано, що принциповою умовою є врахування того, що влада держави не розподіляється між її органами, а є цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а повноваженнями [142, с. 52].

Однак, у процесі кадрового забезпечення його суб'єкти повинні реалізовувати двоєдине завдання: по-перше, розв'язуючи кадрові питання, ставити за пріоритет людину (первинний і основний елемент кадрового забезпечення), її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку як найвищу соціальну цінність; по-друге, те, що зміст і спрямованість здійснення кадрового забезпечення державного управління визначається саме правами і свободами людини, а гаранті діяльності держави – суб'єкти кадрового забезпечення повинні відповідати перед людиною за свою діяльність, формуючи таку систему державного управління, де утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком (ст. 3 Конституції України). Погодимось з позицією, що одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні, поряд зі структурними та функціональними перетвореннями у сфері виконавчої влади, є також реформування державно-службових відносин, де основними цілями і завданнями державної служби має бути охорона

конституційного ладу, захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень, надання якісних адміністративних (управлінських) послуг громадянам [116, с. 332].

Другий рівень нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають акти, що деталізують відповідні положення Конституції України, зокрема це відповідні Закони України (Закон України «Про державну службу», Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про судоустрій та статус суддів», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про Службу безпеки України» тощо). Основне їх призначення полягає у визначенні відповідальних суб'єктів (органів) за реалізацію кадрової політики в державі, а також порядку та умов здійснення кадрового забезпечення відповідних органів державної влади. За допомогою законів представницькі органи направляють діяльність виконавчо-розпорядницького апарату, передбачають відповідальність суб'єктів управління за протиправні службові дії, спонукають службовців правомірно використовувати свої повноваження і виконувати службові обов'язки [247, с. 169].

Третій рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти керівних органів держави, зокрема ми відносимо сюди передусім нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України. Основне їх призначення – розробка та запровадження відповідних механізмів кадрового забезпечення, які стосуються низки основних аспектів цього виду державної діяльності (визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі; підготовка кадрів та підбір кадрів; прийняття на державну службу; проходження служби; припинення державної служби). До їх числа можна віднести: Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних

службовців» від 9 листопада 2000 р. № 1212/200, Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398, Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29 лютого 1996 р. № 266; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2006 році» від 26 червня 2006 р. № 877, Постанову Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 16 квітня 1998 р. № 499, наказ Головного управління державної служби України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» та професійними програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» від 12 грудня 2001 р. № 96/799 тощо.

Четвертий рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти державних органів, які регулюють безпосередню діяльність із питань кадрового забезпечення, ведуть роботу з конкретними особами (Наказ Міністерства оборони України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Інструкції про порядок заміщення вакантних посад командування, наукових, науково-педагогічних (педагогічних) працівників у вищих військових навчальних закладах (військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів) на конкурсній основі» № 285/602 від 20 серпня 2001 р., наказ МВС України «Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України» № 190 від 25 лютого 2004 р., наказ Державної податкової адміністрації України «Про організаційну структуру органів державної податкової служби» № 355 від 16 липня 2003 р., наказ Державної податкової адміністрації

України «Про створення Департаменту роботи з персоналом» № 370 від 29 липня 2003 р., наказ Генерального прокурора України «Про Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» № 161 гн. від 20 січня 2006 р., наказ Генерального прокурора України «Про вдосконалення організації роботи щодо підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів в Академії прокуратури України при Генеральній прокуратурі України» № 2/3 гн. від 30 вересня 2004 р., наказ МВС України «Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України» № 1372 від 13 листопада 2003 р., наказ Генерального прокурора України «Про Положення про управління кадрів» № 36/12 від 29 березня 2004 р.).

Що стосується останнього елемента суб'єктно-об'єктної характеристики кадрового забезпечення державного управління.

Об'єкт кадрового забезпечення – це народ, трудові ресурси, кадровий потенціал, кадри, тобто ті соціальні групи, на які скерована практична діяльність суб'єкта (суб'єктів). Об'єктом кадрового забезпечення є й кадрові процеси, відносини, механізми реалізації кадрової політики.

Зазначимо, що в літературі керована підсистема (об'єкт управління) характеризується за допомогою таких ознак:

- сукупність людей та їх груп або їх діяльність, поведінка [92, с. 13; 373, с. 332–333];

- система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління, система, якою управляють [217, с. 23];

- система соціально-економічних відносин із приводу процесу відтворення й використання персоналу (люди, що входять у певні соціальні групи, трудові колективи) [194, с. 15];

- всі працівники організації, на яких спрямований вплив функцій управління персоналом [337, с. 56];

- суспільні відносини, соціальні процеси, соціальні організації, соціальні ресурси і сама людина [267, с. 106];

- особа, яка наділена правами та обов'язками у сфері державної служби, але завжди як сторона, якою управляють [302, с. 75];

- організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці [247, с. 224].

Отже, на підставі проведеного узагальнення наведених визначень можна виокремити загальні для всіх них риси, які характеризують об'єкт кадрового забезпечення. До них віднесемо такі: соціальні ресурси; систему соціально-економічних відносин із приводу процесу відтворення й використання персоналу; організаційні формування, їх структурні підрозділи; сукупність людей та їх груп; їх діяльність, поведінка.

Така сукупність ознак одного і того ж явища не є суперечливою. Так, у літературі відзначено, що в системі управління її дві основні підсистеми – керуюча і керована, які можуть мати багаторівневу ієрархічну структуру [267, с. 17]. Тому у наведеному вище переліку ознак ми відобразили ієрархічну структуру, яка, на наш погляд, розкриває багаторівневу ієрархічну структуру об'єкта кадрового забезпечення.

Наприклад, подібний хід думки можна знайти у авторів книги «Виконавча влада і адміністративне право» за редакцією В. Авер'янова: «У побудові державної служби, насамперед, слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними органами, визначення повноважень усіх органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Це дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний розподіл функцій між структурними підрозділами та штатними посадами» [116, с. 335]. Тобто від загального (соціальні ресурси) до особливого (конкретного працівника).

У контексті проведення адміністративної реформи в Україні слід відзначити, що саме соціальні ресурси країни визначають можливість досягнення нових горизонтів її розвитку. Адміністративна реформа має за мету перетворити існуючу систему управління з гальма економічних і соціальних процесів на один з визначальних чинників їх прискорення [73, с. 231]. Зі свого боку Ю. Старілов

визнає формування кадрового потенціалу управління державного апарату і правове регулювання всіх аспектів роботи державних службовців, що займають конкретні державні посади в цьому апараті, як одну з основ реалізації функції державних органів з метою забезпечення ефективності державної діяльності [321, с. 133–134].

З метою більш чіткого викладення матеріалу цього підрозділу дисертації доцільно дослідити сутність терміна «сфера». Так, у словниковій літературі слово «сфера» (з грецьк. *sphaira* – шар) визначається як «область, місце, межі, в яких існує, діє, розвивається, застосовується що-небудь» [341] або «область дії, межі поширення будь-чого (наприклад, сфера дії тяжіння)» [108]. Тобто розкриваючи питання, пов'язане зі сферою кадрового забезпечення державного управління, ми повинні встановити область, в якій кадрове забезпечення застосовується, а також межі його дії.

На підставі наведеного можна встановити відповідну характеристику сфери кадрового забезпечення державного управління. Так, можна вести мову про те, що така сфера характеризується низкою ознак:

1) це так би мовити ознаки «дії у просторі». Вони пов'язуються нами з розповсюдженням кадрового забезпечення на певні істотні складові державного управління, які утворюють його «територіальну» площину. До їх числа ми відносимо: механізм держави, державний апарат, орган держави. Незважаючи на те, що фактично ми ведемо мову про одне і те саме явище, яке є засобом реалізації державного управління, такий поділ характеризує цей засіб з точки зору філософських категорій «загального», «особливого», «одиночного». Тут кожна зі складових визначає певний ступінь, на якому може здійснюватися кадрове забезпечення. Такий поділ дає можливість виявити, чи всі складові засобу реалізації державного управління належним чином охоплені діяльністю з кадрового забезпечення;

2) наступна ознака пов'язується нами з «дією по колу осіб» і стосується виокремлення функцій державного управління між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади з урахуванням принципу «поділу влади». Переважно це

стосується суб'єктів кадрового забезпечення, вказуючи їм, стосовно якого кола осіб, яких органів вони повинні здійснювати свою діяльність. З огляду на те, що ми підтримали позицію, що державне управління реалізується фактично представниками всіх гілок влади в Україні, то діяльність суб'єктів кадрового забезпечення повинна розповсюджуватися на всіх осіб (персонал, кадри, співробітників, працівників), які вступили у трудові, службово-трудова відносини з державою. Ця ознака фактично визначає коло об'єктів кадрового забезпечення та дає можливість встановити наявність загальних та особливих відмінностей у здійсненні кадрового забезпечення з огляду на наявні відмінності між органами, що наділені державно-владними повноваженнями, та іншими державними підприємствами, установами та організаціями щодо врахування необхідності проведення єдиної державної кадрової політики, а також уведення, за необхідності, диференційованого підходу до її реалізації;

3) третю ознаку сфери кадрового забезпечення державного управління, говорячи умовно, ми назвемо «дією у часі». Вона буде характеризувати той аспект сфери кадрового забезпечення державного управління, який співвідноситься нами з межами, в яких можуть діяти суб'єкти кадрового забезпечення. Звісно нас можуть обвинуватити у тому, що найчастіше ми загадуємо саме про них і недостатньо уваги приділяємо об'єкту кадрового забезпечення. Але, на нашу думку, якщо розглядати кадрове забезпечення саме з позиції погляду на нього як на певний вид державної діяльності, то основним, найактивнішим є саме суб'єкт кадрового забезпечення. До того ж, якщо згадати, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, то одразу стає видно, що саме до суб'єктів кадрового забезпечення і повинні бути встановлені певні межі їх діяльності.

Отже, третя ознака пов'язується нами з такими характеристиками державного управління, як компетенція і державно-владні повноваження, які визначаються у відповідних нормативно-правових актах. Їх встановлення і вказує,

в яких саме межах стосовно «територіальної» площини та щодо якого «кола осіб» можуть діяти відповідні суб'єкти кадрового забезпечення.

Ця ознака, по-перше, вказує, наскільки під час здійснення кадрового забезпечення державного управління відповідний його суб'єкт може розповсюдити свої державно-владні повноваження. Оскільки ці повноваження можуть бути загрозою для прав, свобод та законних інтересів державних службовців, до яких вони звернуті, оскільки є проявом державної влади, яка, до речі, характеризується як політико-правове явище, сутність якого полягає у тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [141, с. 329], у тому числі й на тих його представників, які перебувають на державній службі.

Тому чітке встановлення повноважень та компетенції суб'єкта кадрового забезпечення сприяє як чіткому виконанню покладених на нього обов'язків або виконанню відповідної ролі в цьому процесі, так і є гарантією для відповідних державних службовців, які підпадають під керуючий вплив такого суб'єкта. Наприклад, така позиція частково висловлена авторами книги «Виконавча влада і адміністративне право» за редакцією В. Авер'янова: «У побудові державної служби, насамперед, слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними органами, визначення повноважень усіх органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Це дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний розподіл функцій між структурними підрозділами та штатними посадами [116, с. 335].

По-друге, ця ознака визначає, які саме питання підпадають під предмет відання суб'єкта кадрового забезпечення, що певною мірою вводить його діяльність у певні межі. Хоча, з іншого боку, ми можемо вести мову про те, що невідповідність встановленої для суб'єкта кадрового забезпечення компетенції сучасним потребам державного управління, вимогам часу, а також умовам

ефективної організації цієї діяльності є підставою для вдосконалення цього аспекту його діяльності.

Також, у межах ознаки «дія у часі» доцільно звернути увагу на аспект нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів кадрового забезпечення. Маємо на увазі, що відповідно до ієрархії цих суб'єктів, яку вони займають в організаційній структурі кадрового забезпечення, а також з урахуванням тієї функції, яку вони виконують, їх компетенція та державно-владні повноваження повинні бути закріплені у відповідному цим критеріям нормативно-правовому акті.

Враховуючи таке велике значення кадрової роботи, значну кількість завдань, які вирішуються під час її реалізації, як правило, кадровими службами (підрозділами), доцільно окремо розглянути їх правовий статус, що є відображенням їх призначення в межах кадрового забезпечення державного управління.

Кадрові підрозділи є найважливішою ланкою у роботі з персоналом державних органів. Від діяльності кадрових підрозділів залежить ефективність відбору, розстановки, професійного навчання та виховання персоналу державних органів, його соціально-правового захисту і, як наслідок, ефективність виконання поставлених перед ними завдань. Нагальним є визначення правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління.

Аналіз будь-яких суб'єктів державних правовідносин необхідно розпочинати з визначення правового статусу цих суб'єктів. У перекладі з латинської мови термін «status» означає «становище», «положення». В енциклопедичних словниках статус визначається як «соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших)» [348, с. 342], або як «сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у

соціальної системі, один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації» [286, с. 400].

Основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації є трудова діяльність людини, що у цивілізованому суспільстві фактично повністю урегульована нормами права. Тому чи не найважливішим чинником визначення правового статусу особи є з'ясування її місця у суспільній організації праці. Одним із видів трудової діяльності є проходження державної служби. Відповідно зайняті на державній службі працівники наділені певним колом правомочностей для виконання своїх трудових функцій. Законодавче виокремлення статусу державних службовців викликало пошук суспільний інтерес насамперед через надання цій категорії працівників ряду переваг матеріального характеру (доплати за вислугу років, за ранги, умови соціально-побутового та пенсійного забезпечення).

Аналіз юридичної літератури, зокрема з теорії держави та права, конституційного права, виявляє, що термін «правовий статус» вживається науковцями здебільшого щодо категорій «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець». У цьому випадку йдеться про статус фізичної особи. Що ж до державних органів, то стосовно них вживається термін «компетенція». Фактично, зазначений термін у такому контексті є тотожним терміну «правовий статус» [333, с. 348].

Слід зазначити, що в правовій науці немає єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція». Одна група науковців визначає цей термін як «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів» [109, с. 293], інші ж відносять до неї лише певну сукупність прав та обов'язків [219, с. 10; 193, с. 59; 98, с. 145] або сукупність прав та владних повноважень [209, с. 88]. Б. Лазарев пропонує більш загальне визначення компетенції. Він зазначає, що компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватися складними адміністративними

системами на ті чи інші об'єкти управління [202, с. 15]. На думку ж Г. Атаманчука, поняття «компетенція» і «повноваження» є тотожними [82, с. 121].

На підставі аналізу різних поглядів щодо визначення терміна «компетенція» можна констатувати, що майже всі науковці визнають, що компетенція є певним елементом правового статусу будь-якого державного органу. У державних та громадських організаціях правосуб'єктність знаходить свій вираз у компетенції їх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій [155, с. 192].

Правовий статус кадрових підрозділів органів державного управління складається з окремих його елементів. На жаль, в юридичній науці немає єдності щодо визначення структури правового статусу державних органів та віднесення чи не віднесення до нього окремих елементів. Зокрема І. Бачило до елементів правового статусу відносить правомочність, відповідальність, права і обов'язки [97, с. 56]. На думку М. Рассолова, до елементів правового статусу належить сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві [334, с. 217].

Ю. Битяк до структурних елементів правового статусу включає права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [102, с. 43]. В. Молдован до елементів правового статусу також відносить форму і методи діяльності державного органу, форму актів, правові підстави їх виникнення та тривалість функціонування [228, с. 227].

Можна констатувати, що елементами правового статусу кадрових підрозділів є мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність. Мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії [347, с. 187]. Метою є майбутній результат, досягнення якого прагне суб'єкт. На нашу думку, метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування високопрофесійних

кадрів органів державного управління та забезпечення стабільності їхніх службово-трудова відносин.

Відповідно до п. 3 Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади основним завданням кадрової служби є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [34]. Аналіз положень про відділи кадрової роботи та з питань державної служби апарату обласних державних адміністрацій свідчить про те, що вони повністю дублюють Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади.

Із завданнями кадрових підрозділів тісно пов'язаний такий елемент правового статусу, як функції. Слово «функція» в перекладі з латини означає виконання, здійснення, коло діяльності [347, с. 498]. Слід зазначити, що кожній науці притаманне власне визначення поняття «функція». Зокрема, філософський словник за редакцією В. Шинкарука визначає це поняття як спосіб діяння речі або елемента системи, що спрямований на досягнення певного ефекту [348, с. 494]. Природничі науки визначають функцію як специфічну діяльність органу і організму; суспільні науки – основним напрямом опанування і вираження знання. В юридичній науці під функціями розуміють характеристику та особливості функціонування держави і права, а також їх дослідження як особливих суспільних інститутів.

Б. Лазарев визначає функції як юридично необхідні види діяльності [202, с. 29]. І. Бачило говорить про те, що функції є комплексом взаємопов'язаних, визначених у статуті органу організаційно-правових дій органу [97, с. 43]. В. Авер'янов визначає їх як частини, що складають зміст діяльності органу, які відображаються у його завданнях стосовно забезпечення життєво важливих потреб об'єкта [66, с. 64]. В. Афанасьєв під функцією розуміє операцію, дії

суб'єкта управління (місцевих державних адміністрацій), які відповідають послідовним стадіям управлінського циклу [86, с. 9]. М. Козлов визначає функції як цілеспрямований вид діяльності, який у поєднанні з іншими видами діяльності є об'єктивно необхідним для якісного управління [174, с. 125]. Нарешті, адміністративіст Ю. Козлов розуміє під функціями складову, відокремлену частину управлінської діяльності, що характеризується цілеспрямованістю та однорідністю змісту [177, с. 81].

Стосовно сфери кадрового забезпечення, на наш погляд, можна вважати, що функції – це основні напрями змісту управлінської діяльності органу державної влади, його кадрової служби.

Буде правомірним виділити функції універсальні, придатні для будь-якого процесу управління, і конкретні, специфічні функції кадрової служби, що виражають зміст її управлінського впливу. До універсальних функцій належать такі: планування, організація, координація, регулювання, контроль. Саме вони відображають сутність процесу управління. До специфічних функцій кадрових служб і служб управління персоналом належать такі: адміністративна, функція прогнозування, соціальна, підвищення якості службової діяльності, мотиваційна, інформаційно-аналітична.

Кадрові служби державних органів замість системної роботи з підбору персоналу, формулювання кваліфікаційних вимог до нього, розв'язання питань рівномірного розподілу відповідальності в середині апарату та підготовки посадових інструкцій, планування навчання та кар'єрного росту державних службовців, здебільшого виконують технічні функції, пов'язані з веденням кадрової документації.

У зазначеному вище Типовому положенні наведено такий перелік функцій кадрової служби:

- забезпечення реалізації державної кадрової політики у самому органі державної влади та в підвідомчих установах;

- розробка річних планів роботи з кадрами, оцінка щорічної та перспективної потреби в кадрах;

- формування замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, а також укладання угод з відповідними навчальними закладами;

- організація роботи Ради по роботі з кадрами;

- ведення звітно-облікової та статистичної документації з кадрових питань;

- проведення роботи з кадровим резервом;

- керівництво галузевими закладами освіти та розробка методичних матеріалів з кадрової роботи;

- вивчення ділових якостей осіб, які претендують на зайняття посад в апараті органу виконавчої влади;

- організація добору і розстановки кадрів, попередження їх про встановлені законодавством обмеження щодо державних службовців, ознайомлення із Загальними правилами поведінки державних службовців;

- контроль за добором і розстановкою кадрів в апараті органу виконавчої влади та підпорядкованих установах;

- організація конкурсного відбору та роботи конкурсної комісії; організація стажування;

- підготовка матеріалів про призначення та звільнення працівників як апарату виконавчої влади, так і підпорядкованих установ, оформлення документів про прийняття присяги та присвоєння рангів;

- обчислення стажу державних службовців, встановлення надбавок та складання графіків відпусток;

- підготовка матеріалів для заохочення та нагородження працівників; оформлення документів, пов'язаних зі службовими розслідуваннями та заходами дисциплінарного впливу;

- підготовка документів щодо продовження терміну перебування на державній службі та призначення пенсій працівникам;

- заповнення, облік та зберігання трудових книжок і особових справ;

- оформлення і видача службових посвідчень, довідок, листків тимчасової непрацездатності;

- підготовка документів про відрядження за кордон;
- участь у проектуванні організаційної структури апарату, складанні штатного розпису та розробці посадових інструкцій;
- організація та участь у процесі атестування і щорічного оцінювання державних службовців і працівників підпорядкованих установ;
- забезпечення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та апаратне навчання працівників;
- контроль разом з іншими підрозділами дотримання законодавчих актів з питань кадрової роботи та державної служби;
- забезпечення військового обліку працівників, якщо ці функції не покладено на інший підрозділ;
- проведення роботи разом з іншими підрозділами щодо укладення, продовження або розірвання контрактів з керівниками організацій, які належать до сфери управління органу виконавчої влади;
- забезпечення планування кар'єри та аналіз ефективності роботи персоналу;
- участь у впровадженні єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» та складанні Генерального реєстру контрактів з керівниками державних підприємств, установ, організацій та головами правлінь акціонерних товариств, контрольний пакет акцій яких належить державі;
- контроль за своєчасністю щорічного декларування державними службовцями відомостей про доходи;
- розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян та ведення прийому з питань, що належать до компетенції кадрової служби;
- проведення іншої роботи, пов'язаної із застосуванням законодавства про працю та державну службу [34].

Найбільш стисло функції кадрових підрозділів можна викласти так: здійснення аналітичної і організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри,

забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

На думку російського дослідника Р. Пиленцо, сучасна кадрова служба в органах державної влади має виконувати такі функції: забезпечення реалізації державної кадрової політики; внесення пропозицій та проектів для розвитку нормативно-правової бази державної служби; підготовка та оформлення кадрових рішень; документальне забезпечення проходження державної служби; ефективне застосування кадрових технологій; укладення угод щодо навчання з метою майбутнього прийняття на державну службу; організація перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; організація проведення службових перевірок; перевірка дотримання державними службовцями відповідних обмежень; консультування державних службовців з питань державної служби; методичне забезпечення діяльності кадрових служб підвідомчих організацій; аналіз та узагальнення передового досвіду роботи з персоналом, а також розповсюдження цього досвіду і його адаптація до конкретних умов [280, с. 103].

Завдання та функції кадрових підрозділів обумовлюють їхню організаційно-функціональну структуру. Структура кадрових підрозділів характеризується розподілом цілей та завдань між структурними підрозділами кадрового апарату та їх працівниками. Організаційно-функціональна структура містить у собі окремі структурні підрозділи. Кадрові підрозділи органів державної влади складаються з низки структурних підрозділів (управлінь, відділів) та взаємодіють між собою у певному порядку.

На нашу думку, повноцінний кадровий підрозділ має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку й аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, формування і ведення особистих справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, де відбувається комплектування штату, кадрове планування, пошук і відбір персоналу, оцінка професійної придатності здобувачів, оформлення прийому на роботу тощо;

- сектор потенціалу, який відповідає за навчання нового працівника, вводить його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;

- сектор мотивації, який здійснює дослідження індивідуальної і групової мотивації, проводить атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо;

- сектор соціальної політики, який створює сприятливий психологічний клімат у колективі, заохочує індивідуальну й групову ініціативу, створює умови для творчості й розвитку.

Слід зазначити, що кадрові підрозділи не лише мають власну структуру, але й входять до більшої, цілісної системи управління персоналом державної служби в Україні. До системи органів управління державною службою належать такі утворення, як Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України як його консультативно-дорадчий орган, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби України, кадрова служба органів державної влади. Як зазначає О. Оболенський, безпосереднє управління державною службою здійснюють органи державної влади через створені ними кадрові служби, які підпорядковуються керівнику органу і функціонально та методично – Головному управлінню державної служби в Україні [252, с. 180]. Для забезпечення здійснення державної кадрової політики потрібні організаційно-правові утворення, що забезпечують реальне досягнення цілей роботи з персоналом. Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженою Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035, запроваджені галузеві ради по роботі з кадрами. На думку В. Олуйко, вони мають готувати пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів районних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації області [255, с. 183].

У контексті дослідження цього питання не можна оминати кількісної чисельності кадрових підрозділів. Законодавець визначає, що у міністерстві, іншому центральному та місцевому органі виконавчої влади залежно від чисельності працівників апарату, підпорядкованих органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, а також від обсягу, характеру та складності кадрової роботи утворюється відповідний структурний підрозділ – департамент, управління, відділ, сектор, служба кадрів або вводиться посада спеціаліста з цих питань [34]. Таким чином визначення чисельності працівників цього підрозділу здійснюється вже не стільки кількістю персоналу органу виконавчої влади, скільки чисельністю персоналу підпорядкованих установ та організацій.

Нині існують різноманітні погляди щодо визначення кількісної характеристики працівників кадрових підрозділів відповідно до кількості персоналу. Більшість авторів, спираючись на зарубіжний досвід, пропонують оптимальну кількість кадрового персоналу для середніх і великих організацій у межах приблизно 1–1,2 % від зальної чисельності колективу [149, с. 30].

Зокрема такої думки дотримуються О. Крушельницька та Д. Мельничук. Ці автори зазначають, що, окрім розміру самої організації, на чисельність персоналу кадрової служби впливає також вид діяльності, фінансовий стан, традиції, стадії розвитку організації тощо. При цьому для розвинутих країн має місце загальна тенденція щодо поступового збільшення відносної частки кадровиків у структурі організації [194, с. 56]. На малих же підприємствах цей підрозділ не виокремлюється і кадровою роботою займаються керівники.

У радянський період у кадрових службах (відділи кадрів, відділи технічного навчання тощо) було задіяно від 0,3 до 0,8 % від зальної кількості працюючих у народному господарстві, що в середньому складало 0,7 % [148, с. 48].

На думку В. Воронкової, для роботи зарубіжних служб персоналу на відміну від більшості вітчизняних є характерним, по-перше, високий рівень комп'ютеризації та технічного оснащення кадрової роботи; по-друге, значна частка працівників з високим освітньо-кваліфікаційним рівнем і, у тому числі, зі

спеціальною освітою в галузі управління персоналом; по-третє, широке залучення для виконання особливо складної кадрової роботи зовнішніх спеціалістів та консалтингових фірм. Особливістю закордонних кадрових служб є те, що багато їхніх фактичних працівників не належать до штатів [120, с. 66–67].

Численні спроби вирахувати «оптимальне співвідношення» між загальною чисельністю співробітників компанії і розміром відділу людських ресурсів до цих пір не увінчалися успіхом. Різні дослідники дають вельми різноманітні результати щодо того, на скількох співробітників організації припадає один спеціаліст з персоналу – ця цифра коливається від 30 до 2000. Водночас чітко простежується така тенденція: кількість співробітників організації на одного працівника відділу людських ресурсів збільшується по мірі її розвитку і вдосконалення. Молоді організації потребують більше уваги з боку спеціалістів з управління персоналом, ніж зрілі [361, с. 55].

Як вже зазначалося, під компетенцією розуміють сукупність прав та обов'язків певного органу чи посадової особи. Обов'язок у тлумачних словниках визначається як те, що підлягає безумовному виконанню, те, що необхідне для виконання за громадськими (суспільними) вимогами чи внутрішнім спонуканням [341, с. 742]. Існування закріплених обов'язків забезпечує саме існування й реалізацію прав. Права та обов'язки є невід'ємними одне від одного, вони взаємообумовлені і не можуть існувати окремо одне від одного. Право завжди повинне кореспондуватися чимось обов'язку. Обов'язки кадрових підрозділів є найважливішою складовою їхнього правового статусу. У процесі нормотворчості лише після їхнього закріплення починається формування юридичної конструкції правового статусу. Обов'язки є первинними щодо прав і спрямовані на забезпечення цих прав.

Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність кадрових підрозділів органів державного управління, дозволяє дійти висновку щодо недостатньої визначеності їх прав та обов'язків. Загальними обов'язками кадрових підрозділів органів державного управління є: здійснення відбору, розстановки працівників; створення резерву персоналу для висунення на вищі

посади; організація підготовки працівників; забезпечення дотримання ними дисципліни і законності; проведення роботи щодо забезпечення соціального захисту працівників органів державного управління; забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, проведення службових розслідувань; забезпечення підготовки доповідних записок, інформацій, довідок, вказівок з питань роботи з персоналом; проведення виховної роботи з персоналом органів державного управління.

Ще одним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління є юридична відповідальність, яка інтегрує усі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень у процесі їх реалізації.

Під час аналізу поняття «відповідальність» виявляються різні підходи адміністративістів, фахівців інших галузей права – трудового, кримінального, митного, податкового тощо. Зокрема, Ю. Старілов зазначає, що відповідальність державних службовців настає за порушення законності й службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків, і в такому випадку вони можуть нести дисциплінарну, адміністративну, кримінальну й матеріальну відповідальність [321, с. 72].

Є й інші підходи до термінології відповідальності державних службовців. Так, юридична відповідальність розглядається в науковій літературі як наслідок невиконання або неналежного виконання службовцями своїх посадових обов'язків; як державний примус до виконання вимог права; як примусовий захід; як специфічний юридичний обов'язок [106, с. 11]. Незалежно від тієї сфери, у якій вона реалізується, юридична відповідальність суб'єкта визначається як «заснована на законі, об'єктивно зафіксована в юридичних критеріях, яка виступає як специфічний юридичний обов'язок, необхідність відповідати за свою юридично значиму поведінку (діяльність), що концентрує в собі імперативну дію права, що реалізується в дійсності через регулятивні відносини, в яких зобов'язаний суб'єкт перебуває в стані відповідальності (підзвітності, підконтрольності тощо)» [81, с. 302].

Щодо державних службовців, на нашу думку, юридичну відповідальність можна визначити як заходи примусового характеру, які передбачаються законом й іншими нормативно-правовими актами як реакція держави на здійснення державним службовцем правопорушення.

Як відзначає Є. Охотський, статус державного службовця – цілком функціональне явище, спрямоване, з одного боку, на конструктивну реалізацію загальнодержавного інтересу, а з іншого боку, – на обмеження й навіть нейтралізацію неприйнятних для статусу державного службовця вчинків, прагнень та інтересів [272, с. 25]. Найефективнішою формою такої «нейтралізації» є юридична відповідальність у вигляді конкретних санкцій до порушника правових норм, принципів і правил, установлених на державній службі.

Підсумовуючи, слід зазначити, що з визначенням правового статусу тісно пов'язаний інститут правового регулювання, оскільки саме через правове регулювання відбувається юридичне оформлення фактичного (дійсного) правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління. На цій підставі можемо зробити висновок, що основу правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління складають: мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та їх відповідальність. Метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування високопрофесійного кадрового корпусу державних органів, забезпечення стабільності службово-трудова відносин державних службовців та оптимальної збалансованості їхньої чисельності.

## **Висновки до Розділу 2**

1. Робота з персоналом у системі кадрового забезпечення державного управління» (управління людськими ресурсами державного управління) – це урегульована нормами адміністративного права діяльність щодо реалізації кадрового забезпечення в державі, в якій втілюється загальнодержавна кадрова

політика і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на суспільні процеси розвитку соціальних ресурсів державного управління з метою забезпечення потреб держави у досягненні її цілей та реалізації її функцій, відображених у Конституції та законодавчих актах України.

2. Кадрова робота у системі кадрового забезпечення державного управління (менеджмент персоналу у державному управлінні) – це урегульована нормами адміністративного права діяльність з реалізації кадрового забезпечення в державі, обумовлена необхідністю розподілу праці, в якій втілюються напрями та завдання управління людськими ресурсами державного управління і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив спеціально уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення, наділених відповідною компетенцією, на конкретних працівників органів державної влади, інших спеціально уповноважених суб'єктів з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків, а також забезпечення належної реалізації їх функцій.

3. Управління кадровим забезпеченням – це цілеспрямований організаційний та регулюючий владний вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на стан і розвиток суспільних процесів розвитку соціальних ресурсів, свідомість, поведінку та діяльність кадрів (державних службовців) з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

4. Для того, щоб той чи інший суб'єкт адміністративного права став суб'єктом кадрового забезпечення, на нього згідно з відповідним нормативно-правовим актом має бути покладений обов'язок або надання повноваження щодо діяльності у сфері кадрового забезпечення. Це безпосередньо звертає нашу увагу

на те, що важливе місце у встановленні рівня та компетенції відповідного органу державної влади як суб'єкта кадрового забезпечення відіграє та нормативно-правова база, на якій будується його діяльність.

5. Необхідно законодавчо закріпити у переліку основних прав державного службовця, який міститься у ст. 11 Закону України «Про державну службу» права державних службовців на об'єднання для представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів у профспілки як однієї з основних організаційних умов втілення соціально-правового захисту державних службовців; визначення обмежень або заборон щодо реалізації такого права у спеціальних законах, які визначають особливості правового становища державних службовців окремих систем державних органів (прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших).

6. В умовах сьогодення необхідно запровадити посаду Уповноваженого з прав державних службовців, який би здійснював контроль за дотриманням прав і свобод державних службовців (інститут омбудсмена), в процесі здійснення ними своїх функціональних (посадових) обов'язків. Уповноважений буде сприяти: відновленню порушених прав державних службовців; удосконаленню законодавства «Про державну службу», приведенню його у відповідність до загально визнаних принципів і норм міжнародного права; розвитку міжнародного співробітництва у сфері державної служби; правовому просвітництву з питань прав, свобод, форм і методів їх захисту.

7. До кола суб'єктів кадрового забезпечення можна віднести такі державні органи, певне коло посадових осіб, а також відповідні структурні складові державних органів:

а) Верховна Рада України. Так, ст. 85 Конституції України закріплює певні повноваження Верховної Ради України, відповідно до яких до її відання належить низка питань, пов'язаних з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Найважливішими, на наш погляд, є два аспекти її діяльності – прийняття відповідних законів, які стосуються кадрового забезпечення державної служби, а

також призначення на посади осіб, які є основними реалізаторами кадрової політики в державі.

б) Президент України. Стаття 106 Конституції України закріплює, що до повноважень Президента України належать також питання, пов'язані з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Наприклад, Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (п. 5).

в) Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 116 Конституції України до повноважень Кабінету Міністрів України теж віднесені питання, пов'язані з тим чи іншим аспектом кадрового забезпечення. Наприклад, Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9-2).

г) Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Так, серед функцій Міністерства охорони здоров'я України є такі: реалізація державної політики зайнятості працівників у сфері охорони здоров'я, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення; визначення вимог до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних працівників, затвердження номенклатури медичних та фармацевтичних спеціальностей і посад; встановлення єдиних кваліфікаційних вимог до осіб, які провадять медичну та фармацевтичну діяльність (п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542).

д) Відповідні керівники державних органів, а також спеціально створені органи (служби) з кадрової роботи або роботи з персоналом.

8. Правова основа, яка може бути покладена в основу визначення нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, має багаторівневу структуру, що обумовлює необхідність відповідності між нормативно-правовими актами у цій сфері, що прийняті на різних рівнях.

Перший рівень складає Конституція України, що визначає основні засади та умови формування і діяльності органів державної влади, які й реалізують відповідні аспекти кадрового забезпечення.

Другий рівень нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають акти, що деталізують відповідні положення Конституції України, зокрема це відповідні Закони України (Закон України «Про державну службу», Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про судоустрій та статус суддів», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про Службу безпеки України» тощо). Основне їх призначення полягає у визначенні відповідальних суб'єктів (органів) за реалізацію кадрової політики в державі, а також порядку та умов здійснення кадрового забезпечення відповідних органів державної влади.

Третій рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти керівних органів держави, зокрема ми відносимо сюди передусім нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України. Основне їх призначення – розробка та запровадження відповідних механізмів кадрового забезпечення, які стосуються низки основних аспектів цього виду державної діяльності (визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі; підготовка кадрів та підбір кадрів; прийняття на державну службу; проходження служби; припинення державної служби).

Четвертий рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти державних органів, які регулюють безпосередню діяльність із питань кадрового забезпечення, ведуть роботу з конкретними особами як в межах центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць.

9. Елементами правового статусу кадрових підрозділів державних органів є визначені у відповідних нормативно-правових актах їх мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність.

10. Повноцінний кадровий підрозділ має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку й аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, формування і ведення особистих справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, де відбувається комплектування штату, кадрове планування, пошук і відбір персоналу, оцінка професійної придатності здобувачів, оформлення прийому на роботу тощо;

- сектор потенціалу, який відповідає за навчання нового працівника, вводить його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;

- сектор мотивації, який здійснює дослідження індивідуальної і групової мотивації, проводить атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо;

- сектор соціальної політики, який створює сприятливий психологічний клімат у колективі, заохочує індивідуальну й групову ініціативу, створює умови для творчості й розвитку.

11. Кадрові підрозділи не лише мають власну структуру, але й входять до більшої, цілісної системи управління персоналом державної служби в Україні. До системи органів управління державною службою належать такі утворення, як Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України як його консультативно-дорадчий орган, Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби України, кадрова служби (підрозділи) органів державної влади.

12. З метою активізації функціонування правового механізму реалізації кадрової політики необхідно провести усунення колізій, суперечностей у

регулюванні кадрових процесів, створити сучасну нормативно-правову базу кадрової роботи, чітко сформулювати їх повноваження і відповідальність. Необхідно законодавчим актом установити повноваження і функції кадрової служби державного органу; здійснити нормативно-правове закріплення єдиних принципів, механізмів, технологій, процедур, стандартів, що надасть кадровій роботі цілісності, системності, стабільності, уніфікованості, і головне – дієвості.

13. Доречно створити єдиний науково-дослідницький центр дослідження кадрових процесів, який би забезпечував необхідною науковою, методичною і статистичною інформацією потреби кадрових служб і служб управління персоналом всіх рівнів державного управління і недержавної сфери.

## РОЗДІЛ 3

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **3.1 Правове регулювання вимог, що висуваються до кадрів органів державного управління**

Успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення [31]. Тому саме від того, наскільки якісним та здатним до самовдосконалення буде сформований кадровий потенціал державної служби в Україні, залежить можливість функціонування держави й забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної особи. Проте, специфіка професійної діяльності держслужбовця, чіткі вимоги, які висуваються до нього, критерії його професійної придатності чи непридатності до роботи на посадах різного рівня і категорій сьогодні досліджені і розроблені недостатньо.

Не можна не відзначити, що вся система державного управління у своїй основі має саме державну службу як відправну точку для побудови та забезпечення діяльності цієї системи. І тому від стану розвитку державної служби безпосередньо залежить якість та ефективність всього державного управління. Так, у «Стратегії реформування системи державної служби в Україні» звертається увага на те, що здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні можливе лише за умови створення ефективної системи державного управління, і з цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення

оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [51].

Для створення корпусу держслужбовців нового типу, що ґрунтуватиметься на професіоналізмі, високому рівні культури та освіти, володінні сучасними інформаційними технологіями, необхідна якісна правова основа. Такі основи створені Конституцією України, де у ст. 3 однозначно стверджується, що зміст і скерованість діяльності держави визначають права і свободи людини і їх гарантії. «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність», – стверджує Основний Закон України. Кожен держслужбовець повинен захищати перш за все права, свободи і законні інтереси людини.

Як свідчить світовий досвід, підвищенню ефективності діяльності всієї системи державної служби значною мірою сприяє створення на нових концептуальних засадах і прийняття кодексів честі, етики, типових правил поведінки, різних нормативних актів, які будуть регулювати професійну діяльність і характер поведінки держслужбовців.

Не менш важливою справою є удосконалення і професійно-кваліфікаційних характеристик, оскільки ст. 11 Закону України «Про державну службу» визначає обов'язковим наявність «Типових кваліфікаційних характеристик», на підставі яких визначаються конкретні обов'язки і права держслужбовців.

Основними принципами формування професійно-кваліфікаційних характеристик нового покоління є:

- системний підхід до визначення кінцевої мети діяльності держслужбовця, орієнтований на формування умінь і особистісних якостей держслужбовця розв'язувати сукупність професійних і соціально орієнтованих завдань діяльності;
- відображення у характеристиках випереджувочого характеру професійно-кваліфікаційних вимог;
- двокомпонентність кваліфікаційної характеристики – поєднання у одному документі двох складових вимог до держслужбовця: державної і відомчої;
- діагностованість кінцевої мети, що забезпечує можливість оцінки досягнення визначеної мети.

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади держслужбовця – нормативний документ, що визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків і повноважень держслужбовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи. Цей документ є основним документом, за яким органи державної влади розроблюють посадові інструкції держслужбовців.

Формуючи професійно-кваліфікаційні характеристики, необхідно враховувати загальні вимоги до державних службовців, визначені законодавством і необхідність володіння сукупністю знань і умінь, які б надавали їм можливість:

- забезпечувати діяльність органа або його структурного підрозділу згідно з сучасними економічними, політичними і соціальними умовами і вимогами;

- поєднувати знання фундаментальних питань теорії з практикою, володіти сучасною методологією обґрунтування управлінських рішень з урахуванням загальнолюдських цінностей, інтересів особи, суспільства і держави;

- вільно орієнтуватися з питань законодавства, що стосуються сфери професійної діяльності;

- критично оцінювати і прогнозувати політичні, економічні, екологічні, соціальні, культурні й інші події і явища;

- аналітично мислити, розуміти сучасні проблеми менеджменту, технології адміністративної роботи, продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології;

- володіти стилістикою офіційних документів;

- у випадку службової необхідності згідно з посадовими обов'язками знати, як мінімум, одну іноземну мову на рівні професійного і побутового спілкування тощо.

Загальні вимоги також охоплюють і коло основних особистих якостей і властивостей держслужбовців, які мають бути їм притаманні. У ст. 5 Закону України «Про державну службу» зазначено, що держслужбовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [10].

Сьогодні вимоги до держслужбовців визначені Законом України «Про державну службу», «Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», затвердженим наказом Головного управління держслужби України від 1 вересня 1996 р. № 65 (із доповненнями, внесеними наказом Головного управління держслужби України від 1 листопада 2006 р. № 363, погодженими Міністерством праці та соціальної політики України від 30 жовтня 2006 р.) [1].

Довідник є документом, який встановлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців та має сприяти правильному вирішенню питань розподілу праці поміж державними службовцями, забезпечувати єдність при визначенні їх посадових обов'язків, повноважень та кваліфікаційних вимог, що до них ставляться.

Зокрема, довідник служить основою при:

- розробці посадових інструкцій головних спеціалістів, спеціалістів тощо, які закріплюють їх обов'язки, права і відповідальність;

- розробці положень про структурні підрозділи у частині, що стосується прав та обов'язків їх керівників;

- підборі та розстановці кадрів, здійсненні контролю за правильністю їх використання у відповідності зі спеціальністю та кваліфікацією;

- конкурсному підборі та атестації держслужбовців;

- формуванні дійового кадрового резерву;

- організації стажування в державних органах влади;

- розробці та вдосконаленні програм підготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців відповідно до змісту їх професійної діяльності.

Структура кожної типової характеристики налічує такі складові: «Завдання, обов'язки і повноваження», «Повинен уміти», «Повинен знати», «Кваліфікаційні

вимоги». Однак було б доцільно доповнити Довідник кваліфікаційних вимог розділом «Має право».

З урахуванням цього, Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад держслужбовців повинен мати таку структуру: «Загальні положення про посаду», «Завдання, права, обов'язки і повноваження», «Повинен уміти», «Повинен знати», «Кваліфікаційні вимоги», «Державний службовець повинен володіти».

У розділі «Завдання, обов'язки і повноваження» наведено типові професійні завдання, обов'язки та повноваження для певної посади або для групи посад, подібних за професійними ознаками. При розробленні посадових інструкцій, якщо виникає необхідність, завдання, обов'язки та повноваження, що включені до типової професійно-кваліфікаційної характеристики тієї чи іншої посади, можуть бути розподілені між окремими виконавцями або коло завдань та обов'язків окремих службовців може бути розширене з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад.

Розділ «Повинен уміти» передбачає перелік умінь з уведення регулярних, регламентарних, нормо-проектних, організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій посад певної категорії.

У розділі «Повинен знати» наводяться основні вимоги до спеціальних знань, необхідних держслужбовцям для виконання відповідних типових завдань та обов'язків, а також знань законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів, методів і засобів, які працівник повинен вміти застосовувати під час виконання посадових обов'язків.

У розділі «Кваліфікаційні вимоги» визначено відповідно до певної посади або групи посад вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця та вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу роботи, або стажу наукової (науково-педагогічної) роботи.

У розділі «Державний службовець повинен володіти» вказується, що державний службовець повинен володіти знаннями з Конституції України,

законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. Державний службовець повинен: вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію, розуміти сучасні проблеми менеджменту; володіти технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Обов'язковими для державних службовців різних категорій є такі загальні вимоги:

- для керівників органів державної влади та органів самоврядування: глибоке знання питань економіки та вміння застосувати їх на практиці;

- для керівників структурних підрозділів органів державної влади та органів самоврядування: вміння реалізувати плани роботи свого підрозділу, аналізувати та узагальнювати інформацію з напрямку його діяльності з метою визначення досягнень цього підрозділу та заходів щодо усунення недоліків у його роботі; здатність визначити терміни, порядок і послідовність виконання робіт;

- для спеціалістів різних категорій: вміння реалізувати плани діяльності свого функціонального напрямку, систематизувати, обробляти, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо своєї діяльності з метою визначення досягнень та заходів, спрямованих на усунення недоліків у цій діяльності.

Відповідність обов'язків і кваліфікації державних службовців вимогам посадових професійно-кваліфікаційних характеристик визначається атестаційною комісією згідно з чинною Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. № 950 [27]. При цьому особлива увага надається якісному та ефективному виконанню робіт.

Особливу увагу хотілось би звернути на вимоги до службової поведінки державного службовця. З метою їх конкретизації необхідно прийняти Закон України «Про добропорядну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування». Закон повинен

встановлювати загальні вимоги до поведінки держслужбовців і осіб, що до них прирівнені, якими вони повинні керуватися під час виконання своїх службових обов'язків і згідно з якими громадськість оцінює добропорядність, прозорість і ефективність їх діяльності.

Важливою рисою сучасних державних службовців поряд із професійною підготовкою має стати турбота та підвищення рівня своєї загальної культури, добросовісне служіння народові України, відданість йому, неприпустимість прояву свавілля, байдужості до запитів громадян, їх правомірних дій та вимог. Ввічливість, коректність, висока культура спілкування, шанобливе ставлення до громадянина – важливий обов'язок державного службовця. Кожен державний службовець зобов'язаний пам'ятати про своє призначення – сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини і громадянина, допомагати їм у здійсненні прав і свобод, не вимагати виконання непередбачених законом обов'язків, виробляти у громадян упевненість у тому, що їм будуть сприяти, нададуть необхідну допомогу в усіх правомірних діях.

Ю. Старилів [322] виділяє етичні вимоги, що висуваються до держслужбовця як під час вступу на державну службу, так і під час виконання державно-службових повноважень:

- віддання переваги вищим моральним принципам, вірність державі; держслужбовець повинен ставити державні інтереси вище індивідуальних, приватних інтересів, цілей і завдань політичних партій;

- дотримання принципів державної служби;

- постійна готовність виступити на захист Конституції; ніколи не порушувати положень прийнятої присяги на вірність державі і не відмовлятися від виконання законних вимог до державної посади;

- чесно служити державі;

- намагатися знайти і використати найбільш ефективні і економічні способи виконання державних завдань і функцій;

- відсутність у діяльності державного службовця елементів дискримінації одних суб'єктів, з одного боку, надання особливих благ і привілеїв іншим суб'єктам за особливу винагороду або без неї – з іншого;

- ніколи не приймати для себе або для членів своєї сім'ї жодних благ і переваг, використовуючи при цьому своє службове становище;

- не робити ніяких особистих обіцянок, пов'язаних з обов'язками держслужби;

- ніколи не використовувати жодної інформації, одержаної конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків як засіб одержання особистої вигоди;

- не здійснювати підприємницьку діяльність;

- постійно викривати корупцію у державних органах і боротися з нею;

- дотримуватися ділового режиму роботи і коректності спілкування з громадянами і колегами;

- намагатися створювати діловий імідж державного службовця;

- не виказувати публічно своєї думки щодо діючих політичних діячів;

- уникати зловживання службовим становищем, корисливої чи іншої особистої зацікавленості;

- у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх службових повноважень, так і поза службовими відносинами дотримуватися загальноприйнятого правила поведінки; поводитися гідно; демонструвати ввічливе, коректне звертання; безсторонність; принциповість; намагання глибоко розібратися в суті питання, вміння вислухати і зрозуміти іншу позицію; однакове ставлення до всіх громадян і юридичних осіб; зваженість висловлених суджень і управлінських рішень, що приймаються.

Очевидно, що державна служба нерозривно пов'язана з етикою, оскільки держслужбовці справляють величезний вплив на життя звичайних громадян. Цікаво звернутися до досвіду США стосовно введення етичної програми в системі виконавчої влади. Тут діє розгалужена система спеціального етичного

законодавства, згідно з яким і на підставі якого створена і функціонує окрема «етична» державна структура управління.

У системі виконавчої влади США вже 15 років існує спеціальне відомство – Офіс з урядової етики (Office of Government Ethics). Його завдання – виключити вплив особистих або корпоративних інтересів на виконання державними службовцями їх обов'язків і прийняття рішень від імені держави, забезпечувати дотримання ними встановлених етичних стандартів (правил поведінки), а головне – формувати впевненість суспільства у тому, що чиновники здійснюють свої повноваження на принципах чесності і неупередженості.

Держслужбовці виконавчої гілки влади США не можуть поскаржитися на відсутність уваги держави до того, як саме вони будуть виконувати свої обов'язки. Для них написані «Стандарти етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади» (Standards of Ethical Conduct for Employus of the Executive Branch). Цей документ налічує загальні норми і правила, порядок їх застосування з прикладами, визначає вичерпний перелік винятків і правил.

З чотирнадцяти головних принципів держслужби, викладених у «Стандартах етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади», більше половини стосуються попередження впливу на діяльність держслужбовця будь-яких приватних інтересів – його особистих, інтересів інших осіб або бізнес-структур. Завдання документа – надати службовцю правильні схеми поведінки в ситуаціях, коли виникає можливість або спроба здійснення такого впливу. Основні розділи цього документа називаються так: «Подарунки із зовнішніх джерел», «Подарунки між службовцями», «Конфліктуючі фінансові інтереси», «Неупередженість під час виконання офіційних обов'язків», «Неправомірне використання посади», «Пошук іншої роботи», «Зовнішня діяльність (оплачувана діяльність за межами установи)». Щодо основоположного документа, який повинен визначити стандарти поведінки українських держслужбовців, ситуація така. Стаття 5 Закону України «Про державну службу» передбачає: 1) сумлінно виконувати свої службові обов'язки; 2) шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; 3) не

допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

В Україні на сьогодні, в контексті етики державної служби, можна виділити лише Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214 (далі – Правила). Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених ст. 3 Закону України «Про державну службу» принципах державної служби, спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців.

Відповідно до цих правил, поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України законами України. Правилами, зокрема, передбачено, що:

- державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

- державний службовець повинен сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

- державний службовець зобов'язаний не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію;

- державний службовець має з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог,

допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;

- державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, дотримуватися установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;

- одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності;

- при виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно;

- державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме будь-якої можливості виникнення реальних або таких, що видаються реальними, протиріч між його приватними інтересами та його службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень.

Але, при всі важливості для державного службовця етичних вимог, їх встановлення на рівні нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади є недостатнім. На цьому рівні практично неможливо створити повноцінний етично-правовий режим, оскільки немає можливості передбачити юридичну відповідальність за порушення етичних вимог, визначити інші заходи впливу, які можуть стати ефективним інструментом забезпечення їх дотримання тощо. З огляду на це є очевидним, що питання етики державних службовців мають бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного закону.

І ще один важливий момент, який стосується інституційного забезпечення дотримання держслужбовцями етичних стандартів. На нашу думку, воно недостатнє. У структурі Головного управління держслужби існує Контрольно-інспекційне управління, на яке, виходячи з назви його відділів, покладаються функції попередження проявів корупції, а також контролю за дотриманням законодавства з питань держслужби. Можливо, саме воно займається й питаннями службової етики, але, очевидно, що це далеко не основна його функція.

На наш погляд, посилення інституційної спроможності можна розпочати зі створення в структурі апарату держслужби спеціального департаменту, який би займався організацією роботи із забезпечення службової етики в органах влади і мав би представництво у кожному з цих органів.

Що ж до сфери державного управління як професії держслужбовців, то уявлення про неї і критерії професійного відбору вибудовуються залежно від ідеалів і норм наукової раціональності, а також під впливом суспільно-державних цінностей, домінуючих політичних орієнтирів і особистісних переваг. У цьому сенсі значна частина вимог до професійної діяльності держслужбовців формується, виходячи з установок політичної культури, управлінських здібностей і морально-вольових переваг. Сучасний корпус держслужбовців повинен відповідати високим вимогам, що висувуються сьогодні до їх професіоналізму і компетентності, знань і досвіду, особистісних моральних, ділових, психологічних і фізичних якостей, здатності прогресивно мислити і уміло виконувати завдання, що стоять перед ними, досягаючи службово-цільової результативності.

Можна відзначити, що встановлення таких ознак пов'язується нами з низкою специфічних моментів. На наш погляд, ці моменти повинні відображати той нерозривний взаємозв'язок, що має місце між поняттями «держава»—«державна служба»—«спеціаліст (фахівець)», що характеризує той механізм, завдяки якому можна вести мову про дієвість державного управління, а отже, і виконання державою її обов'язків. З такої точки зору, ці характерні ознаки-вимоги повинні виступати комплексним утворенням (як прояв кожного з наведених вище понять), що у своєму єднанні дає можливість: опрацювати

єдиний підхід до нормативно-правового закріплення основних вимог до державного службовця; суб'єкту кадрового забезпечення здійснити правильний вибір певної особи на конкретну посаду; визначити такій особі власну здатність до виконання обов'язків державного службовця; оцінити як відповідність особи займаній посаді, так і відповідність її діяльності, основним вимогам проходження державної служби; окреслити шляхи самовдосконалення конкретного службовця зокрема і взагалі всього інституту державної служби.

По-перше, це ті ознаки, які має наша держава, і відповідно, які повинні переноситися як визначальні моменти на будову та формування державної служби в Україні. Це закладає первинні, так би мовити, ідеологічні складові для визначення того, якими принципами повинні керуватися у своїй діяльності всі й кожен окремий державний службовець. До їх числа можна віднести низку норм Конституції України, причому не лише в їх текстуальному вигляді, а й той «дух закону», який вони відображають.

Зокрема, це ст. 1, яка, визнаючи Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, дає орієнтири для визначення напрямів розгортання та мети реалізації державного управління; ст. 3, яка встановлює зміст, спрямованість діяльності держави (права і свободи людини та їх гарантії) та її головний обов'язок (утвердження і забезпечення прав і свобод людини); ст. 6, яка вказує певні аспекти сфери кадрового забезпечення щодо органів влади (державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову); ст. 8, яка характеризує основу діяльності органів державної влади, що реалізують функцію державного управління, – це принцип верховенства права; ст. 9, що включає чинні міжнародні договори (наприклад, ч. 2 ст. 21 Загальної декларації прав людини), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, до засобів нормативно-правового регулювання діяльності держави, що не може не впливати на державне управління та державну службу; ст. 15, де міститься положення про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а жодна ідеологія не може визнаватися державою

як обов'язкова, тим самим встановлюється позаполітичність державної служби; ст. 19, яка прямо закріплює форму реалізації державними службовцями своїх повноважень (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України). Ю. Битяк прямо відзначає, що: «Правові засади організації і функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування закладені Конституцією України, згідно з якою основи державної служби визначаються виключно законами України. Це конституційне положення відкриває подальші можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу» [101, с. 12].

По-друге, треба враховувати і специфіку самого інституту державної служби. М. Іншин відзначає, що ефективність діяльності держави, результати виконання нею своїх економічних, соціальних, організаційно-управлінських та правових функцій визначається системою створених в усіх гілках державної влади органів, організаційно-структурною побудовою останніх і, врешті-решт, якісним складом кадрового потенціалу органів, служб та підрозділів державної служби [159, с. 12].

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» встановлює, що це – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [10], і ця діяльність ґрунтується на відповідних принципах, закріплених у ст. 3 цього закону. І. Данильєва, звертаючи увагу на важливу стабілізуючу роль принципів організації та функціонування державної служби, зауважує, що вони відбивають найбільш істотні, головні, об'єктивно детерміновані закономірності, відносини й взаємозв'язки в системі організації і функціонування державної служби; забезпечують ефективність механізму реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина; визначають законність і стабільність поведінки державних службовців; обумовлюють соціальну цінність відносин, які мають місце в системі державної служби;

являють собою ядро системи норм організації й функціонування державної служби [138, с. 10]. А отже, для того, щоб особа зайняла посаду в державному органі та його апараті, вона повинна бути здатною усвідомлювати та реалізовувати ці принципи у своїй діяльності, і не просто реалізовувати, а професійно.

По-третє, слід звернути увагу на те, що сам інститут державної служби, відповідні державні органи та їх апарат, а також практична реалізація державного управління мають місце лише за наявності відповідних осіб, які займають конкретні посади в органах державного управління. Саме ці особи безпосередньо і виконують ті чи інші функції держави. Тому її професійно-кваліфікаційна характеристика обумовлює необхідність висунення низки вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня претендента на конкретну посаду в органі державного управління, а також до його ділових та моральних якостей. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні прямо вказано, що реформування державної служби в Україні покликане забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління [36].

Розкриваючи питання вимог, що висувуються до персоналу органів державного управління, слід урахувувати наведений вище понятійний ряд «держава»—«державна служба»—«спеціаліст (фахівець)», а також вплив сутності та змістовних характеристик кожного з цих понять на кінцевий результат — опрацювання науково-обґрунтованих вимог до персоналу органів державного управління, що своїм призначенням повинні мати сприяння наповненню організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту, з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави та пріоритетного забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи.

Щодо опрацювання вимог до персоналу органів державного управління саме як таких, що характеризуються як науково обґрунтовані вимоги, то

Л. Колодкін відзначає, що необхідність вивчення закономірностей формування людського субстрату (персоналу), нормативного регулювання служби, організаційного, штатного, освітнього й ідеологічного забезпечення нормального функціонування системи управління висуває об'єктивну потребу щодо виділення самостійної управлінської галузі знань – теорії роботи з кадрами, де її основним завданням є вивчення і прогнозування процесів і явищ соціально-демографічного характеру, розробка науково обґрунтованих методів підбору, розміщення, навчання й виховання кадрів з використанням досягнень суспільних, природних і технічних наук [181, с. 17]. З такою позицією ми цілком згодні.

Якщо звернутися до тлумачення слова «вимога», то серед кількох його значень у контексті нашого дослідження увагу привертають два з них. По-перше, норма, сукупність умов, яким хто-небудь повинен чи що-небудь повинно відповідати, по-друге – правило, яке вимагає суворого дотримання; то, чому слід неухильно підкорятися [341].

З одного боку, ми ведемо мову про те, що певні вимоги висуваються безпосередньо до особи, яка претендує на певну посаду в органі державного управління, і така особа повинна відповідати певній сукупності умов, оскільки невідповідність їм є підставою для відмови у прийнятті особи на державну службу, як це передбачено ст. 12 Закону України «Про державну службу». З іншого боку, вимоги стосовно виконання службово-трудових обов'язків особи як державного службовця виступають як нормативно закріплені правила, яким він повинен підкорятися під час своєї діяльності з реалізації функцій держави, бо встановлення факту недотримання таких вимог-норм є підставою для припинення державної служби (ст. 30 Закону України «Про державну службу»).

Вважаємо, що встановлені до державного службовця вимоги не є критеріями одноразової дії, що реалізуються лише під час прийняття такої особи на державну службу. Це повинна бути постійно діюча система вимог, які в процесі своєї реалізації одночасно виконують низку взаємопов'язаних завдань, об'єднаних єдиною метою – становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби на ґрунті вдосконалення її кадрового потенціалу,

що відбуватиметься завдяки комплектуванню посад органів державного управління висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. До кола завдань, охоплених дією вимог до персоналу органів державного управління, можна віднести такі:

- спрямування розвитку державної служби та взагалі державного управління на подальшу розбудову України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Так, на прикладі системи органів внутрішніх справ указується, що основною метою реформування цієї системи є створення в Україні загальнонаціональної поліції, здатної надійно виконувати правоохоронні функції держави, а це вимагає постійного науково обґрунтованого вдосконалення процесів підготовки й підвищення професійного рівня персоналу, адаптації його до вимог суспільства. При цьому звертається увага на те, що розширення сфери професійної діяльності працівників міліції обумовлене появою раніше невідомих функціональних завдань і технологій їхнього розв'язання, пред'являє нові за своєю якістю вимоги й до професійної підготовки фахівців [230, с. 80];

- забезпечення наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами. Погодимось з позицією, що правовий статус службовців державних установ та організацій ґрунтується на їх професійному та кваліфікаційному рівні, що включає належний обсяг знань та практичний досвід, а також здатність успішно виконувати службові обов'язки [95, с. 80–81];

- сприяння створенню у державних службовців мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку. С. Білорусов вказує, що професіоналізм державних службовців можна визначити як здатність знаходити, враховуючи умови і реальні можливості, найефективніші шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовувати фахові технології, що застосовуються в демократичних суспільствах, мати постійну мотивацію до роботи та задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі виконання своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати і усвідомлювати

перспективу свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього [105, с. 22–23];

- визначення як рівня відповідності займаним посадам, так і можливості проведення об'єктивної оцінки діяльності державного службовця. Зокрема, звернуто увагу на те, що об'єктивна оцінка персоналу базується на вирішенні двох основних питань: 1) встановлення об'єктивних критеріїв оцінки, за якими можна судити про роботу персоналу; 2) виявлення та застосування методів, що дозволяють оцінити якість роботи персоналу. Критерії оцінки є основними вимогами, яким повинен відповідати конкретний працівник [274, с. 103–104];

- встановлення гарантій для особи під час винесення щодо неї рішення про відмову в прийнятті на державну службу, а також гарантій державним службовцям під час вирішення питання про звільнення їх з державної служби за негативними моментами. Відзначається, що істотною стороною підбору кадрів є одержання достовірних і достатніх відомостей для оцінки придатності кандидата до виконання майбутніх службових обов'язків (прогноз успішності), а багато помилкових кадрових рішень допускаються через відсутність надійних методів пізнання й оцінки особистості, суб'єктивізму під час атестації кадрів [181, с. 18];

- формування єдиного понятійного апарату для вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення державного управління, опрацювання усталених методологічних підходів у його реалізації, враховуючи понятійний ряд «держава»–«державна служба»–«спеціаліст (фахівець)», який відображує, на наш погляд, зв'язок «загального»–«особливого»–«одиночного» щодо формування вимог до персоналу органів державного управління. Слушно відзначено, що в методології теорії роботи з кадрами важливе місце належить такій формі зв'язку явищ, як закони і закономірності, що відображають внутрішні істотні зв'язки, а пізнання цих закономірностей дозволяє ефективно здійснювати кадрову функцію, реалізувати кадрову політику. У вченні про закономірності для кадроведення велике значення має розгляд явищ з позиції відносин між загальним, особливим і одним, котра лежить в основі різних комплексів вимог, пропонованих до

кадрів, класифікаційних характеристик фахівців різних посадових категорій і керівників різних ієрархічних рівнів управління [181, с. 18–19].

Отже, на цій підставі спробуємо провести аналіз як нормативно-правової бази, так і точок зору щодо вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління. Відзначимо, що в літературі під поняттям «вимоги до персоналу» розуміють якісні характеристики, яким повинен відповідати «ідеальний» працівник на певному робочому місці або на певній посаді. Вони включають його здібності, мотивації та якості [337, с. 14].

Слід звернути увагу на те, що ми ведемо мову не про взагалі будь-якого працівника (співробітника), а саме про державного службовця, що певним чином, урахувавши виконання ним тих чи інших функцій держави на займаній посаді, впливає на перелік та зміст тих вимог, що ставляться до такої особи. Зокрема, в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» № 140/2006 від 20 лютого 2006 р. вказується, що в законодавстві про державну службу слід передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету [41].

На думку Т. Батана, службовець державної установи та організації – це фізична особа, громадянин України, який має необхідну кваліфікацію, освіту для зайняття відповідної посади в державній установі та організації, наділений статусом, потрібним для надання публічних послуг, та отримує грошову винагороду з коштів державного або місцевого бюджету [95, с. 79]. З цього визначення слід відзначити, що основним критерієм, звісно окрім громадянства та вигляду особи, який має значення під час прийняття особи на державну службу, є здатність виконувати ті чи інші функції в межах посади в державній установі та організації.

Зокрема, у Франції відбір кандидатів на посади здійснюється на підставі одного критерію – здатності виконувати покладені на них обов'язки, що визначається оцінкою його професійної кваліфікації [112, с. 168–169]. Зокрема відзначено, що: «...економічні та соціально-політичні обставини в країні зумовили екстенсивний шлях розвитку органів внутрішніх справ, що призвело до набору на службу чимало людей без необхідної освіти, професійно й етично не підготовлених до вирішення складних і відповідальних правоохоронних завдань. Саме тому на сучасному етапі акцент у питанні відбору кадрів перенесено перш за все на якісну сторону комплектування, де в основі відбору – сучасні вимоги, що враховують сукупність якостей, необхідних для здійснення конкретної службової діяльності» [220, с. 85]. Це повною мірою стосується й інших сфер державної служби.

Тому цілком слушною є думка про те, що підбір персоналу – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації [194, с. 77]. Така діяльність з підбору кадрів є однією з основних складових кадрового забезпечення. Л. Колодкін зазначає, що кадрова функція – це «забезпечення нормальної діяльності органів щодо виконання покладених на них обов'язків шляхом підбору (...) кадрів, які відповідають певним вимогам» [181, с. 15].

У свою чергу, виконання державним службовцем своїх службово-трудових обов'язків здійснюється в певних межах, що обумовлені служінням його державі, а не особистим чи будь-яким іншим інтересам, що ґрунтується на положеннях ст. 8, 15, 19 Конституції України. Так, у Резолюції X Міжнародної конференції керівників вищих навчальних закладів поліції (міліції) країн Центральної й Східної Європи відзначається: Основною вимогою до змісту підготовки поліцейських кадрів вважати формування у співробітників поліції (міліції) високої культури, моральності й гуманізму, вірності цивільному й службовому

обов'язку, поваги до конституційних прав і свобод громадян, здатності до професійного самовдосконалення [56, с. 112]. Це не можна не враховувати під час вирішення питань, пов'язаних з добором осіб на державну службу.

Зарубіжний досвід вирішення питань щодо встановлення вимог до державних службовців дає підстави для висновку, що доцільним слід вважати шлях упровадження основних та єдиних для всіх вимог, які вже потім можуть бути диференційовані.

Так, відповідно до ст. 12 Закону «Про державну службу», прийнятого 18 грудня 1998 р., працівником державної служби у Польщі може бути кожна особа, яка відповідає таким вимогам: має польське громадянство; не була покарана за навмисний злочин; має кваліфікацію, необхідну для державної служби; має високий рівень етичної культури; володіє культурою ділового спілкування [245, с. 20].

У Німеччині, згідно зі споконвічною німецькою доктриною чиновник є слугою, органом і представником держави, його ідеї. На цьому постулаті ґрунтується вся система підготовки чиновників і їх подальшого просування по службі. Насамперед особа, що претендує на посаду чиновника, повинна:

- бути громадянином Німеччини;
- надати гарантії своєї політичної благонадійності, тобто готовності в будь-який час виступити на захист конституційного ладу; мати необхідну професійну підготовку (вид і діяльність такої підготовки встановлюються відповідно до рівня службової ієрархії);
- додатково встановлюються ще вікові бар'єри під час допуску на посади різних рівнів [112, с. 141–142].

У Франції відповідно до законодавства особа не може бути призначеною на цивільну посаду: 1) якщо не має французького громадянства; 2) не має цивільних прав і не задовольняє вимогам належного морального поведіння; 3) порушує законодавство про військову службу (кандидат повинен або завершити свою військову службу, або бути звільнений з неї). Теоретично відбір кандидатів на посади провадиться на основі єдиного критерію – здатності виконувати покладені

на них обов'язки. Це визначається оцінкою професійної кваліфікації. Існує інструкція 1946 року, що встановлює коло обов'язків і затверджує необхідний освітній рівень для кожного класу [112, с. 168–169].

Головна вимога, що висувається до цивільних службовців, – це лояльність. Набір на кадрову цивільну службу входить у компетенцію Комісії зі справ цивільної служби (утворена у 1855 р.). Уведено письмовий іспит загального типу як головна перевірка здатності для прийому на цивільну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів Оксфорду і Кембриджу [112, с. 177–178].

Наприклад, ідеальним для японської компанії є набір постійної робочої сили з випускників навчальних закладів, які залишалися б у компанії до досягнення граничного віку. Основні вимоги до кандидатів – охайність, сумлінність і доброзичливість [153, с. 107].

Узагальнення наведеного дає підставу для визначення найбільш універсальної сукупності вимог, що ставляться до державних службовців. До їх числа віднесемо: громадянство, вік, дієздатність; відсутність судимості та благонадійність; освіта (відповідна кваліфікація та професійна підготовка); високий рівень етичної та ділової культури; володіння культурою спілкування.

При цьому слід звернути увагу на те, що в різних країнах є певні відмінності серед вимог до рівня та змісту підготовки кандидата на державну службу. Наприклад, у США і Німеччині панує концепція спеціалізації службовця в держапараті, у Франції й Великій Британії превалюють положення щодо необхідності широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій [112, с. 169].

На наш погляд, в Україні під час підготовки спеціалістів для органів державного управління доцільно використовувати змішаний підхід, який би базувався на співвідношенні загальної підготовки (основа) та подальшої фахової спеціалізації в межах тієї посади, на яку претендує кандидат (спеціалізація), однак із запровадженням двох рівнів вимог до персоналу органів державного управління – загальних і спеціальних.

Вважаємо, що це має місце на прикладі відбору кандидатів на службу в поліцію або жандармерію низки країн Західної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Португалія). Так, зазначається, що основоположним під час комплектування кадрів поліції й жандармерії є принцип «рівної доступності» на заняття державних і громадських посад для усіх претендентів, якщо вони наділені необхідними для цього здібностями і особистими якостями. Існує низка умов, яким повинен відповідати кандидат на службу в поліцію або жандармерію згаданих вище країн. Їх можна розділити на загальні (громадянство, володіння цивільними правами, відсутність судимості й наявність відповідного рівня освіти) для всіх державних службовців і спеціальні, обумовлені специфікою діяльності правоохоронних органів (певний вік, чи не піддавався кримінальному переслідуванню й не звільнявся з державних і муніципальних установ за здійснення дисциплінарних проступків або аморальне поведження, мав необхідні фізичні дані, витримав перевірку необхідних здатностей до логічного мислення, прояву ініціативи, швидкої реакції тощо) [111, с. 40].

Вітчизняні науковці та практики іноді виділяють доволі широкий спектр понять, які належать до вимог, що пред'являються до державного службовця. Наприклад, С. Білорусов відзначає, що базовий перелік якостей державних службовців має включати в себе рівень знань; досвід; дисциплінованість; спроможність до навчання; дієздатність; волю і рішучість; ініціативність; психологічну стійкість; фізичний стан; інтуїцію, аналітичне мислення; здатність до розв'язання проблемних питань; знання та вміння працювати в колективі з людьми тощо. Наведений перелік якостей державного службовця може змінюватися та доповнюватися, виходячи зі змісту та особливостей функціональних обов'язків [105, с. 34–35]. Такий перелік може бути певним чином розширений.

Так, на думку Т. Гамана, враховуючи процеси євроінтеграції, в державі існують загальновизнані європейські стандарти, яких слід дотримуватись: обов'язкове знання кількох мов; професійне володіння інформаційно-телекомунікаційними технологіями у фаховій діяльності; комунікативні здібності;

навички організатора; вміння реагувати швидко, адекватно на будь-які ситуації, контролювати себе; дипломатичність, толерантність, тактовність [126, с. 14]. Вважаємо, що такий перелік є занадто широким, особливо під час вирішення питання про прийняття особи на державну службу. Це пов'язується нами з тим, що існуючі засоби відбору та діагностики кандидата не завжди дають можливість виявлення цих якостей і їх належної оцінки. О. Крушельницька та Д. Мельничук пишуть щодо визначення критеріїв підбору: «...їх повинно бути небагато, тільки основні – освіта, досвід, ділові якості, професіоналізм, тип особистості, фізичні характеристики та потенційні можливості» [194, с. 77–78].

Хоча не можна не погодитися з тим, що до державних службовців повинні ставитися доволі високі вимоги, бо це пов'язується зі значущістю тих функцій, які вони виконують, причому з точки зору не лише важливості їх діяльності, а й тих наслідків для пересічних громадян, які можуть мати дії та рішення державних службовців. У цьому контексті можна погодитися з О. Зінченко: «Було б мабуть доцільним підвищувати планку вимогливості до кандидатів на роботу у державних органах. У країнах Центральної Європи практикується тривале стажування перед прийомом на державну службу» [156, с. 25].

На цей аспект проблеми щодо вдосконалення державної служби звернуто увагу в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні». У ньому вказано, що: «...повинні бути закріплені більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх професійності, у тому числі знання нормативно-правових актів відповідної сфери державного управління та регулювання, володіння державною мовою, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засобами масової інформації на принципах об'єктивності, гласності, відкритості і прозорості» [42].

Враховуючи таку постановку проблеми та запропоновані шляхи її розв'язання, вважаємо, що питання щодо вимог, що висувуються до персоналу органів державного управління, має відображати два аспекти.

Перший аспект – вимоги, що ставляться до особи, яка претендує на вступ на державну службу. Вони є основними та визначальними, повинні характеризувати таку особу як взагалі здатну виконувати ті чи інші функції держави, показувати визначальні риси особи як майбутнього управлінця. Як правило, йдеться про:

- визначення фізіологічних даних, стану здоров'я, фізичної й психологічної придатності, грамотності й загальної культури кандидата [330, с. 75];

- освіту, досвід, ділові якості, професіоналізм, тип особистості, фізичні характеристики та потенційні можливості [194, с. 77–78];

- вимоги, що враховують сукупність професійних, фізичних і морально-етичних якостей, необхідних для здійснення конкретної службової діяльності [220, с. 85];

- основні принципи добору, розстановки та виховання кадрів, що є демократичною основою у роботі з кадрами; добір за діловими, політичними й морально-етичними якостями; постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи; піклування про функціонування ефективної системи резерву кадрів [207, с. 109];

- загальні умови, яким повинен відповідати кандидат на державну службу (громадянство, володіння цивільними правами, відсутність судимості й наявність відповідного рівня освіти) [111, с. 40].

Звернемо увагу на те, що саме таке розв'язання питання щодо переліку основних вимог до державного службовця, які встановлюють необхідний мінімум характеристик особи, має місце в інших країнах, на що нами було вже звернуто увагу.

Слід зазначити, що перерахувати всі якості, якими має бути наділений державний службовець, а особливо керівник, неможливо. З цього приводу доцільно підтримати думку Є. Старосцяка, який писав, що визначити математично особисті риси, якими має бути наділений кандидат на керівну посаду, неможливо, але «неможливість визначити детальний перелік якостей, які повинні бути притаманні керівнику взагалі, не означає того, що не можна

встановити такого переліку для кандидата на заміщення керівної посади в конкретній установі».

Чинний Закон України «Про державну службу», на жаль, не містить чіткого переліку вимог, що ставляться до особи під час прийняття її на державну службу. У ньому це питання розв'язується шляхом вказівки на обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу (ст. 12).

У свою чергу, підтвердженням доцільності розв'язання питання про встановлення певного мінімуму основних вимог, що ставляться до особи, яка претендує на вступ на державну службу, є ст. 21 проекту Закону України «Про державну службу», яка має назву «Загальні вимоги до осіб, що вступають на державну службу і претендують на зайняття посад державної служби». Нею передбачається таке:

Частина 1. Особи, що вступають на державну службу і претендують на зайняття посад державної служби, повинні відповідати таким вимогам: 1) мати повну вищу освіту; 2) знати Конституцію, закони України та інші акти законодавства України, необхідні для виконання службових обов'язків; 3) вільно володіти державною мовою; 4) мати стан здоров'я, достатній для виконання службових обов'язків за висновком медичної комісії, наданим у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Частина 2. До осіб, що вступають на державну службу і претендують на зайняття посад державної служби в правоохоронних та інших державних органах зі спеціальним статусом, керівниками цих органів за погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби можуть встановлюватися додаткові вимоги [291].

З урахуванням висловлених нами до цього міркувань щодо переліку вимог, ця стаття, на наш погляд, може містити такий їх перелік: громадянство України; дієздатність; відсутність судимості та благонадійність; вища освіта (відповідна кваліфікація та професійна підготовка); вільне володіння державною мовою; високий рівень етичної та ділової культури; стан здоров'я, достатній для виконання службових обов'язків.

Варто зауважити, що всі наведені вище вимоги при закріпленні в нормативно-правовому акті повинні мати чіткі та конкретні ознаки, які дають можливість оцінити відповідність претендента на посаду державного службовця цим вимогам.

Другий аспект – це вимоги, що ставляться до особи, яка вже прийнята на державну службу та призначена на певну посаду. Ми звертали увагу на те, що слово «вимога» може мати значення правила, яке вимагає суворого дотримання; того, чому слід неухильно підкорятися. Відповідно, другий аспект – це вимоги до процесу і результатів виконання службово-трудових обов'язків особою як державним службовцем. Вони виступають як нормативно закріплені правила, яким він повинен підкорятися під час своєї діяльності з реалізації функцій держави, оскільки встановлення факту недотримання таких вимог-норм є підставою для припинення державної служби (ст. 30 Закону України «Про державну службу»).

З цього приводу відзначено, що виконання державницьких функцій здійснюють люди, які мають як позитивні риси (фахова підготовка, почуття патріотизму, прагнення у повному обсязі виконувати покладені на них обов'язки), так і негативні (кар'єризм, егоїзм, лінощі, гордощі, підступництво, заздрість, переважання матеріальних інтересів над духовними, зазіхання на чуже майно, недостатня виконавча дисципліна тощо) [156, с. 27]. Тому, саме в цьому контексті, враховуючи наведену подвійність ознак людини, вже можна вести мову про більш розширений перелік вимог, що можуть ставитися до персоналу органів державного управління.

Вимоги другої групи як чинник, який визначає та фактично спрямовує діяльність державного службовця у сфері державного управління, можуть бути закріплені не в формі статті закону, на зразок переліку основних вимог до особи, яка поступає на державну службу (ст. 21 проекту Закону України «Про державну службу»), а в дещо іншому ракурсі. Ми ведемо мову про те, що, з одного боку, вимоги-правила є похідними від загального призначення та порядку очікувань від

державної служби, а з іншого – вони є визначальними для діяльності всіх і кожного державного службовця.

Діяльність державних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, добросовісності та ін. Ці принципи об'єднують моральні та правові норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання державними службами, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей.

Розглянемо це положення на прикладі існування найбільшої основної форми їх прояву – принципів права. Так, поняття «принцип» означає основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [312, с. 614]. У свою чергу, в теорії держави та права відзначено, що принципам права належить провідна роль, оскільки вони, з одного боку, втілюють закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, що діють у всій сфері правового регулювання та розповсюджуються на всіх суб'єктів, вони є не результатом суб'єктивного розсуду законодавця, а об'єктивно притаманною праву якістю [335, с. 242–243].

Отже, ці вимоги-правила повинні бути об'єктивно притаманні призначенню та характеру здійснення державної служби. Принципи права, а за аналогією і принципи державної служби, повинні мати юридичну природу (у нашому випадку природу державної служби як правового явища) та зміст, повинні втілюватися у структурних елементах механізму правового регулювання (зокрема державної служби). Останній розуміють як узяті в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [74, с. 30], відносини з приводу державної служби.

Тому ми вважаємо, що вимоги, що ставляться до особи, яка вже прийнята на державну службу та призначена на певну посаду в органах державного управління, повинні або безпосередньо міститися, або виходити зі змісту

принципів державної служби. Не вдаючись до докладного розгляду питання про систему принципів державної служби, оскільки воно дещо виходить за межі предмета дослідження цього підрозділу, лише звернемо увагу на існуючі варіанти їх законодавчого закріплення, які мають місце в чинному Законі України «Про державну службу» та проекті Закону України «Про державну службу». Так, ними передбачені такі переліки принципів:

Чинний (ст. 3): служіння народу України; законності; гуманізму і соціальної справедливості; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Проект (ст. 3): верховенство права; професіоналізм; патріотизм; добродієвість; гуманність; політична нейтральність; лояльність; публічність; безсторонність; стабільність; об'єктивність; гласність; відкритість; відповідальність.

На підставі узагальнення вказаних вище принципів можна опрацювати такий комплекс вимог, що висувуються до персоналу органів державного управління: знання основних принципів побудови і функціонування системи державної служби; знання норм правових актів, що регламентують службову діяльність; служіння народу України та патріотизм; дотримання принципу верховенства права як основа діяльності з реалізації функцій державного управління; політична нейтральність та об'єктивність; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими і корпоративними; ввічливість, коректність, добросовісність, шанобливе ставлення до громадян, підлеглих, керівників; висока загальна правова культура та культура спілкування, високі моральні якості; знання справи, адміністраторські (управлінські здібності); гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування, прав підприємств, установ і організацій, об'єднань

громадян; професіоналізм та компетентність; прозорість, ініціативність; добросовісність; відданість справі; гласність та відкритість; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків; дисциплінованість; знання прийомів вибудовування міжособистісних відносин; наявність навичок стратегічного планування і координування управлінської діяльності, організаційної роботи; системний підхід до розв'язання завдань, прийняття управлінських рішень.

Отже, можна дійти такого висновку щодо питання вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління: якісна характеристика кадрового потенціалу державної служби в Україні та здатність корпусу державних службовців до виконання покладених на них завдань безпосередньо залежить від тих параметрів діяльності державних службовців, які задаються тими вимогами, що до них ставляться, а тому вимоги, що висуваються до персоналу органів державного управління, є чинником, що безпосередньо впливає на можливість нормального функціонування держави, якість та ефективність всього державного управління й забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

### **3.2 Правові засади профорієнтаційної роботи з кадрового забезпечення державного управління**

Конституція України закріпила низку важливих положень, що безпосередньо спрямовані на розвиток та самореалізацію кожної людини, яка в нашому суспільстві та державі визнана найвищою соціальною цінністю. Право на розвиток особистості (ст. 23 Основного Закону) є невід'ємним правом людини, маючи яке кожна людина може брати участь у такому економічному, соціальному, політичному і культурному розвитку, де можуть бути повністю здійснені всі права людини й основні свободи, насамперед це вибір трьох

важливих речей: вести здоровий спосіб життя та жити довго, набувати знань, мати ресурси, аби підтримувати належний життєвий рівень [188, с. 120–121].

Однією зі сфер такої вільної реалізації своїх здібностей є праця. Причому у ст. 43 Конституції України зазначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для зайнятості працездатного населення, рівні можливості для громадян у виборі професії і роду трудової діяльності, здійснює програми професійно-технічного навчання і підготовки, перепрофілювання працівників відповідно до їх інтересів і потреб суспільства [292, с. 40–41].

З наведеного видно, що відповідна реалізація особою своїх здібностей певним чином залежить від держави, яка повинна забезпечити кожній особі умови для зайнятості, а також рівні можливості для всіх громадян у виборі професії і роду трудової діяльності.

Значну роль у забезпеченні цих положень відіграє профорієнтаційна робота. Так, в Указі Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 відзначено, що: «Успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення» [31].

Але комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами буде неможливим, коли само право особи важко реалізувати, оскільки особа про це не знає або вона не усвідомлює своїх можливостей та поклику реалізувати їх саме на державній службі. Тому можна вести мову про те, що професійна орієнтація виступає тим засобом, що безпосередньо пов'язаний з формуванням кадрового потенціалу державної служби.

На сьогоднішній день існує Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року, яка ставить за мету відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді, а також на другому етапі своєї реалізації (2014-2016 рр.) передбачає удосконалення системи профорієнтаційної роботи.

Г. Осовською та О. Крушельницькою прямо відзначено, що одним із важливих напрямів реалізації кадрової політики і формування трудових ресурсів є державне управління вибором професії через систему заходів професійної орієнтації й адаптації населення, що набуває особливого значення у період формування ринкової економіки, тому що соціально-економічні перетворення супроводжуються безробіттям, зменшенням валового національного продукту, підвищенням різниць у прибутках населення, зменшенням реальної заробітної плати і значним зниженням життєвого рівня людей [269, с. 71].

Вибір професії є не лише важливим для самої особи, це рішення має і значення для держави. Тут слід урахувувати два чинники: власні здібності та уподобання особи, а також заінтересованість держави, тобто потреб сучасного ринку праці у тих або інших фахівцях, у тому числі й у державних службовцях. Підкреслено, що профорієнтація –науково-практична система державних заходів щодо підготовки підростаючого покоління до усвідомленого вибору професії. Її необхідність очевидна, тому що:

- по-перше, профорієнтація забезпечує одне з невід’ємних прав людини – право на свободу професійного самовизначення відповідно до своїх інтересів, здатностей і потреб ринку праці;

- по-друге, профорієнтація може здійснити (за належної організації) вплив на зміну ситуації на ринку праці в кращий бік [346].

Професія державного службовця є родом трудової суспільно необхідної діяльності людей, які наділені спеціальними теоретичними знаннями, навичками і вміннями, набутими у результаті освітньої підготовки, досвіду роботи в системі державного управління. Володіючи спеціальною освітньою підготовкою, державний службовець професійно зайнятий державним управлінням. Він

найнятий суспільством на державну службу для виконання управлінських завдань, а тому в управлінському сенсі він представляє собою соціального менеджера (від англ. manager – manage – управляти) – управлінця, тобто спеціаліста у сфері управління, у тому числі й у державній сфері, на відміну, наприклад, від інженера (від франц. ingénieur) – спеціаліста з вищою освітою в будь-якій сфері техніки. Це професійний шар людей, зайнятих управлінською працею у різних сферах державно-владної діяльності.

Державні службовці виступають суб'єктами державного управління, перебуваючи у взаємозв'язку з його об'єктами – громадськими, державними, муніципальними, приватними інститутами, організаціями, громадянами, іноземцями і особами без громадянства. Що ж до сфери державного управління як професії державних службовців, то уявлення про неї і критерії професійного відбору вибудовуються залежно від ідеалів і норм наукової раціональності, а також під впливом суспільно-державних цінностей, домінуючих політичних орієнтирів і особистісних переваг.

У цьому сенсі значна частина вимог до професійної діяльності державних службовців формується, виходячи з установок політичної культури, управлінських здібностей і морально-вольових переваг. Сучасний корпус держслужбовців повинен відповідати високим вимогам, які висуваються до їх професіоналізму і компетентності, знань і досвіду, особистісних, моральних, ділових, психологічних і фізичних якостей, здатності прогресивно мислити і уміло виконувати завдання, що стоять перед ними, досягаючи службово-цільової результативності.

Людина, яка обрала за свою професійну справу державну службу, має бути наділена не лише професійними (набутими) якостями, але й моральними і діловими достоїнствами, вихованими у ній. Можна сказати, що державний службовець – це особливий тип особистості, як, наприклад, тип особистості вченого, політика, художника, підприємця, лікаря, викладача, військового. Серед якостей людини, які можуть визначати її схильність до держслужби, можна назвати якості лідерства, комунікабельність, уміння працювати в команді,

здатність брати відповідальність на себе, дисциплінованість, самоорганізованість, уміння керувати і підкорятися, швидко і пунктуально виконувати необхідні дії, уважність і тактовність у спілкуванні з оточуючими, налаштованість на доброзичливе ставлення до людей, почуття оптимізму, упевненості у своїх силах і бажання поєднувати особисті інтереси з суспільними, почуття обов'язку.

Виступаючи у статусі посадової особи, управлінця від імені держави, йому не можна забувати про те, що в якому б чині він не був, він завжди служить не конкретному начальнику (президенту, міністру, губернатору, меру), а покликаний виражати і захищати своїми діями інтереси громадян. Однак проза життя свідчить про те, що синдром влади, користь і амбіції нерідко беруть гору над уявленнями про ідеали обов'язку перед вітчизною.

Ураховуючи це, важливим соціально-економічним завданням є створення і послідовний розвиток державної системи профорієнтації, що охоплює всю територію республіки і забезпечує молоді рівні можливості отримання профорієнтаційних послуг, де система професійної орієнтації повинна стати невід'ємним елементом усієї кадрової політики і частиною двох взаємопов'язаних систем – безперервної освіти і ефективної зайнятості [295].

Не випадково, що ці питання мають не лише внутрішньодержавне значення, а й стали предметом правового регулювання на міжнародному рівні. Наприклад, Рекомендація МОП щодо професійного орієнтування № 87 1949 року вказує, що його основним завданням є надання особі всіх можливостей для розвитку і отримання нею повного задоволення від своєї роботи з урахуванням найбільш ефективного використання наявної в країні робочої сили [60].

Рекомендація МОП щодо професійного навчання № 117 1962 року передбачає у розділі V низку заходів щодо професійного орієнтування і відбору, де професійне орієнтування фактично розуміється як закріплення відповідного права за тією чи іншою особою (мати можливість користування послугами індивідуального орієнтування і консультаціями з метою вибору професії, які надаються органами професійного орієнтування, до початку навчання в якомусь певному напрямі або до вибору професії; мати можливість користуватися в межах

служб працевлаштування службами консультацій з вибору професій з метою одержання орієнтування, перенавчання або подальшого навчання) [59].

Очевидно, що регулювання, у тому числі правове, суспільних відносин з професійної орієнтації розглядається як важлива умова не лише розвитку держави, а й розвитку людини. І ці рекомендації фактично покладають на державу обов'язок створення відповідних органів, які б виконували ці функції, що спрямоване на забезпечення реалізації особою свого права на працю. Причому, як можна зробити висновок з аналізу тексту відповідних статей Загальної декларації права людини (ст. 21–23, 25), право на працю реалізується шляхом рівного доступу до державної служби у своїй країні [289, с. 8–9].

Також про профорієнтацію та її значення йдеться у Рекомендації Міжнародної організації праці щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 150, яка застосовується до орієнтації і підготовки молодих людей і дорослих в усіх галузях економічного, соціального і культурного життя та на всіх рівнях професійної кваліфікації і відповідальності. Зокрема в ній вказується, що політика і програми професійної орієнтації і професійної підготовки повинні мати на меті:

а) забезпечення влаштування на таку продуктивну роботу, включаючи роботу за власний рахунок, яка відповідає індивідуальним здібностям і прагненням, і сприяння професійній мобільності;

б) сприяння і розвиток творчості, динамізму та ініціативи з метою збереження або підвищення ефективності праці;

с) захист працівників від безробіття або іншої втрати доходу чи здатності заробляти в результаті відсутності попиту на працівників їхньої кваліфікації, а також неповної зайнятості;

д) захист працівників від фізичної або розумової напруги на робочому місці;

е) захист працівників від небезпек на робочому місці шляхом високого рівня навчання правилам техніки безпеки і гігієни праці як складової частини підготовки осіб будь-якої професії чи спеціальності;

f) надання допомоги працівникам в їхньому прагненні до одержання задоволення від роботи, до особистих досягнень і самовираження, до покращення їхньої долі власними силами, для покращення якості або зміни характеру свого внеску в економіку;

g) забезпечення соціального, культурного та економічного прогресу і постійного пристосування до змін за участю всіх заінтересованих сторін в перегляді професійних вимог;

h) забезпечення повної участі всіх груп суспільства в процесі розвитку і в розподілі пов'язаних з ним переваг [58]. Важливість питань, що знайшли своє відображення в цих рекомендаціях, обумовила трансформацію цього правового джерела у рекомендації конвенції з такою ж назвою (Конвенція МОП про професійну орієнтацію і професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 142).

Тобто можна вести мову про те, що профорієнтаційна робота є дуже важливою складовою кадрового забезпечення, що виступає певним засобом мобілізації та управління трудовими ресурсами країни, які за певних умов (попри все відповідність встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу) перетворюються на державних службовців, що вже у свою чергу виконують ті чи інші функції держави. Також слід звернути увагу на те, що правильно побудована діяльність з кадрового забезпечення безпосередньо впливає на кількість і якість тих осіб, які виявляють бажання піти на службу державі на відповідні посади органів державного управління.

З-поміж західних фахівців дедалі більшого визнання одержує системний підхід, за допомогою якого профорієнтація і працевлаштування молоді розглядають як складову єдиного комплексу, що охоплює профорієнтацію, профпораду і консультування, профвідбір і початкове працевлаштування, і наступні засоби з адаптації до трудової діяльності, що в цілому позначене терміном «перехідні послуги». На думку деяких теоретиків, які вивчають проблеми молоді, комплексна система «перехідних послуг» в ідеалі повинна представляти собою широкий спектр суворо скоординованих послідовних дій

відносно молоді при переході від шкільної діяльності до професійної. Система освіти має бути тісно пов'язана з органами з праці і брати участь у всіх етапах діяльності «перехідних служб».

З приводу того, що профорієнтаційна робота сприяє комплектуванню посад державних підприємств, установ, організацій висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, безумовно слушно навів приклад В. Прокопенко.

Він пише: «Для успішного виконання певної роботи працівник повинен мати професійну підготовку і трудовий досвід. Професійна підготовка набувається шляхом проходження певного курсу навчання у навчальному закладі або на робочому місці. Така підготовка буде успішною, якщо правильно обрано професію, саме таку, яка відповідає індивідуальній характеристиці людини: стану її здоров'я, рівню і якості її знань, загальній і спеціальній здатності («можу»), інтересам і нахилам, планам і намаганням («хочу»). Ці якості повинна виявити у громадянина професійна орієнтація, основи якої закладаються в сім'ї і загальноосвітній школі» [292, с. 103–104].

На потребу щодо цілеспрямованої системної роботи ще на етапі допрофільної підготовки, тобто у базовій школі, яка і повинна допомогти учневі розібратися в собі, виявити свої професійні вподобання, сформувані інтерес до потрібної суспільству професії, допомогти визначитися зі шляхами отримання професійної освіти, якою є професійна орієнтація як науково обґрунтована система державних заходів, спрямована на надання допомоги молоді у професійному самовизначенні, прямо вказується у джерелах з цього питання [295].

Система професійної орієнтації не є чимось формальним та застарілим, таким, що нагадувало б часи СРСР. Важливість існування цієї діяльності обумовлює її існування у багатьох промислово розвинутих країнах. Структурні зміни в економічно розвинутих країнах вимагають від робочої сили нової якості – підвищення професійної та географічної мобільності, які мають розвиватися на

всіх рівнях професійної і загальноосвітньої підготовки, заснованих на адекватних заходах у сфері профорієнтації [269, с. 80].

Так, в Німеччині існує досить оригінальна модель взаємодії ринку праці та системи освіти, що є результатом високого рівня трудової міграції і дає можливість кількома способами вирішувати цю проблему. Один такий спосіб походить від історичної традиції, коли для проникнення в цехову корпорацію претендент зобов'язаний був тривалий час виконувати функції помічника майстра, опановуючи секрети професійної майстерності. Ще одним варіантом первинної професіоналізації молодих людей у ФРН є модель «трудового року». Після одержання загальної середньої освіти випускник може подати заявку про своє бажання відпрацювати рік у межах соціальних проектів. Передбачається, що в ході «трудового року» людина має визначитися з майбутньою спеціальністю, одночасно здобувши навички трудової діяльності й загальні для будь-якої професії професійні компетенції.

У ФРН існують і центри професійної освіти, аналогічні нашим професійним училищам. Вони готують кваліфікованих кадрів для підприємств індустрії, сервісу й аграрного сектору. Процес навчання займає три роки, при цьому протягом першого року учень знайомиться з усіма професіями, за якими здійснюється підготовка в цьому освітньому центрі, випробовує свої сили. Спеціалізоване навчання починається з другого року перебування в навчальному центрі [273].

У США є як приватні, так і державні агентства, а також спеціальні центри профорієнтації при коледжах та університетах. Організаційна структура системи профорієнтації у них характеризується високим ступенем децентралізації. Державні органи здійснюють в основному заходи законодавчого та рекомендаційного характеру; регулюють фінансові питання у сфері профорієнтації і профпідготовки населення. Основну практичну роботу з профорієнтації проводять штатні професійні консультанти. За одним консультантом закріплюється 430 учнів (діапазон від 200 до 1000 осіб). Профорієнтація починається з останніх класів початкової школи шляхом

проведення бесід з метою ознайомлення учнів зі світом професій. У США широкого розвитку набули центри профорієнтації при школах і коледжах, які надають профорієнтаційні поради від профінформації до профвідбору [269, с. 83–84].

Також відзначається, що в закладах освіти існує курс Career Development (тобто розвиток кар'єри), який вже став частиною освітньої системи. Він покликаний ознайомити дітей у віці від 5 до 14 років з професіями. Починаючи з так званих нульових класів, учні вивчають власні схильності і з їх урахуванням уже у такому юному віці можуть планувати кар'єру [163].

У Великій Британії головним координуючим органом в профорієнтації є служба зайнятості, в яку входить 3,5 тис. консультантів і їх помічників. Щорічно близько 800 тис. випускників загальноосвітніх шкіл одержують свідоцтво про профпідготовку, але більшість підприємців вимагають певного підвищення кваліфікації і підписують з випускниками шкіл «кваліфікаційні контракти» терміном від 6 місяців до 2-х років, або «адаптаційні контракти», що допомагає пристосуватися до умов виробника [269, с. 85].

У низці регіонів Великої Британії практикується розбиття тривалих навчальних курсів на окремі модулі, які гнучко поєднуються один з одним. Реально це означає, що профорієнтація постійно присутня у житті англійських школярів, допомагаючи їм вибудовувати і переглядати під час навчання свої індивідуальні програми. Профорієнтація у сфері вищої освіти більш розвинена в університетах. Кожен вищий навчальний заклад має свою власну службу, доступну студентам, яка, як і будь-який інший підрозділ усередині установи, має свій власний штат і надає набір певних послуг. Прийнятий у травні 1988 року «Закон про зайнятість» надав офіційного статусу «Комісії з професійної підготовки», яка забезпечує економіку кваліфікованою робочою силою, здатною адаптуватися до умов, що постійно змінюються. Вона відіграє провідну роль у переорієнтації урядової політики щодо підготовки робочої сили, що відповідає кваліфікаційним вимогам сьогоденного і майбутнього виробництва [270].

Система профорієнтації у Франції характеризується жорстким законодавчим регулюванням. Закон про освіту вимагає орієнтаційної оцінки здібностей учнів, починаючи з першого класу початкової школи і послідовної роботи з профвідбору протягом періоду обов'язкового навчання. У школах основний акцент у профорієнтаційній роботі ставиться на учнів у віці 15–16 років шляхом групових профконсультацій [269, с. 86].

У Канаді створено нову багатоступеневу систему професійної роботи. Робота з учнями починається з раннього віку. Але основна робота з професійної орієнтації відбувається у «центрах вибору», які мають автоматизовані, інформаційні системи, відеотехніку, електронних екзаменаторів. Прийшовши до «центру вибору», молоді люди (вік не обмежений) можуть одержати інформацію про 4 тисячі професій. З кожної з них надається така інформація: зміст трудових функцій працівника тієї чи іншої професії; необхідні особисті якості та рівень загальної освіти; шляхи професійного росту та можливості оволодіння сумісними професіями; попит на працівників даної професії на місцевому і загальнонаціональному ринках праці. За допомогою комп'ютера учні проходять тести на професійну придатність, мають можливості оцінити міру своїх здібностей, навичок щодо даної спеціальності [269, с. 87].

На відміну від України, в якій профорієнтацією і профконсультаванням опікується один державний орган (Державна служба зайнятості, підпорядкована Міністерству праці та соціальної політики України), в існуючій системі професійного консультування в Польщі є два елементи: професійне консультування для молоді, що знаходиться в компетенції Міністерства національної освіти; професійне консультування для дорослих, безробітних і осіб, що шукають роботу, що знаходиться в компетенції Загальнодержавної установи праці, яка підпорядковується Міністерству праці і соціальної політики. Також слід звернути увагу на те, що в Польщі держава не несе відповідальності за індивідуальну долю особистості, а її роль зводиться до формування для особистості умов, що роблять можливим користування іншими формами професійного консультування і актуальною професійною інформацією [263].

Отже, на підставі аналізу зарубіжного досвіду є можливість визначити в узагальненому вигляді ту систему заходів та форм профорієнтаційної діяльності, яка може бути використана й в Україні. Зокрема, можна класифікувати всю профорієнтаційну діяльність за певними ознаками:

- за суб'єктом: державна та приватна. Це дозволяє вести мову про можливість запровадження в Україні підготовки фахівців з профорієнтаційної діяльності, які можуть надавати відповідні послуги населенню;
- за сферою дії: загальнодержавна, регіональна, окремого закладу освіти;
- за способом: інформаційна (надання відповідної інформації), практична (особиста ознайомлювальна діяльність особи);
- за колом осіб: первинна (молодь), повторна (інші вікові категорії громадян);
- за ступенем впливу: початкова (ранній вік), ознайомлювальна (середній вік), остаточна (вік повної працездатності);
- за обсягом: загальноспрямована (інформування про наявні форми та методи вибору професії), спеціальноспрямована (окремі навчальні дисципліни, курси тощо);
- за характером реалізації: обов'язкова та добровільна.

Враховуючи наведену класифікацію, цілком можливим є і застосування її до вибору вітчизняної моделі професійної орієнтації, яку можна використовувати для розв'язання питань щодо кадрового забезпечення державної служби в Україні.

Як бачимо з наведеного, професійна орієнтація – комплексна проблема, яка має соціальний, економічний, психологічний, медико-фізіологічний і педагогічний аспекти [292, с. 104]. Така постановка питання обумовила розбіжності серед науковців щодо визначення поняття «професійна орієнтація».

Так, на думку Г. Осовської та О. Крушельницької, профорієнтація – це сукупність способів допомогти людині правильно зробити свій професійний вибір, обрати професію, яка б найкраще задовольняла її потреби, відповідала б здібностям, психофізіологічним можливостям, а її головною метою є формування конкурентоздатного працівника на ринку праці та досягнення повної

продуктивної «вільно обраної» зайнятості; збалансованість інтересів, бажань і можливостей людини, з одного боку, та потреб ринку, інтересів суспільства – з іншого [269, с. 72].

У свою чергу К. Платонов указує, що профорієнтація – це система психолого-педагогічних і методичних заходів, які допомагають кожному представнику підростаючого покоління обирати собі професію з урахуванням потреб суспільства і своїх здібностей [282, с. 249].

Ще одним визначенням цього поняття є така характеристика профорієнтації: система заходів з підготовки молоді до вибору професії, шляхів її набуття, а також закріплення за нею [237, с. 249].

У словнику-довіднику соціального працівника це поняття розкривається як система підготовки особистості до свідомого професійного самовизначення. Вона містить повідомлення молоді знань про різні професії, їхні особливості, виховання інтересу до певної професії чи групи професій з урахуванням особистих нахилів. Структурно поділяється на три основні елементи: професійну інформацію, професійну консультацію і початковий профвідбір [168].

О. Кібанов професійну орієнтацію визначає як комплекс взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на формування професійного покликання, виявлення здібностей, інтересів, придатності та інших факторів, які впливають на вибір професії або на зміну роду діяльності [343, с. 269].

Так, на думку Л. Шишкіна, профорієнтація – це «система психолого-педагогічних і методичних заходів, які допомагають кожному представнику підростаючого покоління обирати собі професію з урахуванням потреб суспільства і своїх здібностей» [364, с. 24].

На думку Г. В. Щокіна, під професійною орієнтацією розуміють науково обґрунтовану систему форм, методів і засобів впливу на тих осіб, хто навчається і працевлаштовується, що сприяє сучасному залученню їх у суспільне виробництво, раціональній розстановці і ефективному використанню на основі

об'єктивної оцінки і обліку нахилів, здібностей та інших індивідуальних якостей людини.

Організація професійної орієнтації складається з декількох взаємопов'язаних етапів: професійна інформація, професійна консультація, професійний відбір, професійна адаптація.

Також існує позиція, що професійна орієнтація – це діяльність, направлена на сприяння вибору професії, яка найбільше відповідає бажанням та здібностям особи, а також потребам певної організації, ознайомлення широких верств населення з певними професіями, що існують у галузі суспільного виробництва, можливістю їх одержання та характером і специфікою майбутньої праці та служби [262, с. 131].

У Рекомендації Міжнародної організації праці щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 150 [58] йдеться, що визначення термінів «орієнтація» і «підготовка» через термін «професійна» означає, що орієнтація і підготовка спрямовані на визначення і розвиток здатності людини до продуктивного трудового життя, яке приносить їй задоволення, і разом з різноманітними формами освіти на розвиток здатності окремої особи усвідомлювати та індивідуально або колективно впливати на умови праці і на соціальне середовище.

Легальне визначення цього поняття містить Концепція державної системи професійної орієнтації населення. У ній це поняття визначається як комплексна науково обґрунтована система форм, методів та засобів впливу на особу з метою оптимізації її професійного самовизначення на основі врахування особистісних характеристик кожного індивідуума та потреб ринку праці й спрямована на досягнення збалансованості між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності [40], де професійна орієнтація населення є складовою частиною соціально орієнтованої ринкової економіки, яка впливає на ринок праці, товарів, послуг та капіталу [22].

Отже, до ознак досліджуваного питання, на наш погляд, можна віднести низку таких моментів:

- явище, яке має соціальний, економічний, психологічний, медико-фізіологічний і педагогічний аспекти;

- є певною системою, яка складається з низки елементів (наприклад, професійна інформація, професійна консультація, початковий профвідбір);

- проявляється через вплив на свідомість людини;

- визначається притаманною їй метою (формування конкурентоздатного працівника; збалансованість інтересів, бажань і можливостей людини та потреб ринку праці, інтересів суспільства);

- результатом реалізації є розвиток здатності людини до продуктивного трудового життя завдяки правильному вибору професії, а також вплив на умови праці і на соціальне середовище.

Тобто, коли під час профорієнтаційної роботи знайдуть прояв указані вище ознаки та характеристики, тоді ми можемо вести мову про прояв цього явища в повному обсязі. І саме тому ми можемо вести мову про те, що професійна орієнтація – це узагальнююче комплексне (міждисциплінарне) поняття одного з проявів управління суспільством (соціального управління), що виявляється у формі впливу на останнє з метою професіоналізації людини, підтримки і розвитку її природних обдарувань, завдяки проведенню комплексу спеціальних заходів соціального, економічного, психологічного, медико-фізіологічного і педагогічного характеру, з метою сприяння людині в професійному самовизначенні, виборі оптимального виду зайнятості з урахуванням його потреб і можливостей, соціально-економічної ситуації на ринку праці та потреб держави.

Складові професійної орієнтації прямо визначені на нормативному рівні в Концепції державної системи професійної орієнтації населення. Згідно з положеннями п. 1 Концепції до них віднесено професійну інформацію, професійну консультацію, професійний добір, професійний відбір та професійну адаптацію.

Концепція державної системи професійної орієнтації населення також містить і їх визначення. Так, професійна інформація – система заходів щодо накопичення і розповсюдження відомостей про зміст і перспективи сучасних

професій та вимоги, що висуваються до особи, яка бажає їх набути, форми й умови оволодіння різними спеціальностями, можливості професійно-кваліфікаційного зростання, стан та потреби ринку праці, формування професійних інтересів, намірів та мотивацій особи. Професійна консультація – науково організована система взаємодії психолога-профконсультанта та особи, що потребує допомоги у виборі або зміні професії чи виду діяльності, на основі вивчення індивідуально-психологічних характеристик, особливостей життєвих ситуацій, професійних інтересів, нахилів, стану здоров'я особи та з урахуванням потреб ринку праці.

Професійний добір – система профдіагностичного обстеження особи, спрямована на визначення конкретних професій, найбільш придатних для оволодіння нею. Професійний відбір – система профдіагностичного обстеження особи, спрямована на визначення ступеня її придатності до окремих видів професійної діяльності згідно з нормативними вимогами. Професійна адаптація – комплексна система заходів, покликана сприяти процесу пристосування особи до психологічних та організаційно-технічних особливостей професійної діяльності на виробництві, успішному професійному становленню працівника [40].

Більшість авторів визначають саме такий склад елементів професійної орієнтації. Так, О. Роша включає до неї такі елементи, як професійна освіта, попередня професійна діагностика, професійна активізація, професійна консультація, професійний відбір, соціально-професійна адаптація, професійна переорієнтація [303, с. 73].

Вважаємо, що саме така кількість її складових робить це явище дієвим засобом забезпечення як потреб держави у відповідних фахівцях, так і сприяє задоволенню потреб будь-якої людини у виборі професії та реалізації свого права на працю. Комплексна реалізація всіх її складових є запорукою досягнення тієї мети, що стоїть перед нею, з високим ступенем ефективності. Так, за даними наукових досліджень професійна орієнтація впливає на збільшення продуктивності праці (залежно від галузі на 10–30 %), скорочення плинності

кадрів (на 20–25 %), зниження аварійності та травматизму (на 35–45 %), продовження періоду працездатності (на 8–10 %) [40].

Тому ми можемо вести мову про те, що значення професійної орієнтації щодо державного управління полягає у забезпеченні формування ефективної зайнятості населення на посадах державного апарату, державних підприємств, установ та організацій, де обґрунтований та усвідомлений вибір кандидатами на державну службу відповідної професії створює передумови для отримання максимальних результатів від їх трудової діяльності, а також комплектуванні посад органів державного управління такими службовцями, які відповідають встановленим вимогам та здатні на високому рівні спроможності забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. Звернемо увагу на те, що безперервність процесу професійної орієнтації сприяє також раціональному формуванню змістовного наповнення структури державної служби, що вирішує завдання кадрового забезпечення з урахуванням реальної потреби в професіях за відповідними спеціальностями.

У зв'язку з цим робота з профорієнтації повинна органічно увійти до системи кадрового забезпечення державного управління, що має бути передбачене на відповідному нормативно-правовому рівні, звісно, окрім загальнодержавного напрямку реалізації цього виду соціального управління. Тому ми повністю погоджуємося з пропозицією щодо того, що якщо ефективність добору кадрів на державну службу багато в чому залежить від правильно організованої та здійснюваної професійної орієнтації, то є доцільним передбачити (нормативно закріпити) у відповідних положеннях про відповідні управління державної служби та інші підрозділи, які є суб'єктом кадрового забезпечення, те, що діяльність з професійної орієнтації населення є одним з їх завдань, функцій та обов'язків [262, с. 140].

Така діяльність указаних суб'єктів повинна носити цілеспрямований та системний характер, а профорієнтаційна робота обов'язково має починатися ще на етапі допрофільної підготовки особи, тобто у базовій школі, коли педагоги та фахівці-управлінці повинні допомогти молодій людині розібратися в собі,

виявити власні професійні вподобання та якості, сформувавши інтерес до потрібної державі професії, допомогти визначитися зі шляхами отримання професійної освіти. Це можна пояснити тим, що проведення профорієнтаційної роботи і раціональний розподіл трудових ресурсів безпосередньо ґрунтується на порівнянні особою знань про професії та знань про притаманні їй індивідуально-психологічні якості. Тому основою і необхідним етапом вирішення організаційних та методичних питань профорієнтації є вивчення особою конкретних видів професійної діяльності і визначення вимог, які вони ставлять до людини як суб'єкта праці, щоб остаточно прийняти нею рішення дійсно відповідало як внутрішнім особливостям особи, так і тим властивостям, які вимагає від такої особи відповідна професія.

У зв'язку з цим можливий такий підхід до кінцевого досягнення завдань професійної орієнтації осіб на посади органів державного управління. Основні положення цього підходу, на наш погляд, можуть мати такий вигляд:

1. Професіографічний аналіз діяльності державних службовців, який повинен охоплювати не лише всю сукупність фахових функцій і посадових обов'язків цих працівників, а й більшою мірою має бути сфокусований на тих моментах та особливостях в їх діяльності, що викликають проблеми, пов'язані зі специфікою проходження ними державної служби. Основна мета вивчення різних видів професійної діяльності державних службовців полягатиме у виявленні соціально-економічної та санітарно-гігієнічної характеристики професії, визначенні вимог, які державна служба ставить до психо-фізіологічних і особистісних характеристик людини, тобто окреслення сукупності професійно важливих якостей особи. Вивчення професій у цьому напрямі здійснює професіографія.

2. Серед професійно важливих характеристик, які повинен мати та свідомо виховувати у собі майбутній кандидат на посаду державного службовця, повинні бути виділені головним чином психологічні характеристики та професійно важливі особистісні якості спеціаліста, що необхідні для вирішення фахових завдань (як загальних, так і специфічних для різноманітних категорій державних

службовців). Ці якості й повинні стати параметрами для остаточного фахового відбору та підбору кадрів державного управління.

3. Професійно важливі якості у процесі професійної орієнтації можна розвивати і формувати шляхом упровадження додаткового навчання, тренінгів, а також можливості вираховування їх під час складання навчальних планів навчальних дисциплін, спеціальних курсів тощо, з обов'язковим включенням їх у реалізацію загальнодержавної програми профорієнтації населення.

4. Виявлення професійно важливих якостей для вибору та можливого прийняття особи на державну службу необхідно здійснювати на підставі систематичного та планомірного діагностування трудових ресурсів, одночасно з цим доцільно формувати банк даних на цих осіб, де містилася б основна інформація щодо їх психологічних характеристик та виявлених професійно важливих особистісних якостей, що у подальшому може бути використане під час вирішення питань щодо прийняття особи на державну службу.

Такий підхід обумовлює тривалий (фактично з моменту завершення процесу соціалізації особи і до моменту прийняття на державну службу) та поетапний (початковий (ранній вік)), ознайомлювальний (середній вік), остаточний (вік повної працездатності) відбір фахівців для державної служби.

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що сутність профорієнтаційної роботи у державному управлінні полягає у цілеспрямованому впливі на потенційних кандидатів на державну службу з метою формування у них необхідних якостей, що обумовлені специфікою та особливостями реалізації завдань з державного управління на відповідних посадах, а також забезпеченні можливості реалізації особи свого права на державну службу з відповідним урахуванням потреб держави у кадрах та відповідності кандидата вимогам, що ставляться до держслужбовців.

До основних видів профорієнтаційної роботи у державному управлінні цілком можна віднести ті її прояви, що вже мають місце у практичній діяльності: професійна інформація, професійна консультація, професійний добір, професійний відбір та професійна адаптація.

Профорієнтаційна робота повинна бути включена до обов'язкових завдань, функцій та обов'язків суб'єкта кадрового забезпечення, що необхідно закріпити у нормативно-правовому вигляді.

### **3.3 Організаційно-правові засади системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців**

Професійний розвиток держслужбовців є одним з важливих (пріоритетних) напрямів у системі держуправління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи держуправління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової профосвіти держслужбовців стає особливо актуальною. На сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ні необхідних знань і умінь.

Останнім часом все частіше на державну службу приходять особи, що не пройшли правової, соціально-економічної управлінської підготовки, необхідної для службової діяльності. У більшості випадків у держуправлінні працюють фахівці, які не володіють системою наукових знань у галузі державного і муніципального управління, правознавства, політології, соціології, маркетингу і менеджменту, психології й інформатики, необхідними навичками для розв'язання складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань. Але запорука успіху всіх реформ полягає в тому, щоб у системі державного управління працювали компетентні висококваліфіковані кадри, здатні до творчого вирішення завдань, що стоять перед ними.

Це обумовлює необхідність створення єдиної системи безперервної професійної освіти кадрів для органів державного і місцевого самоврядування. Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців здійснюється на конституційних

принципах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на принципах оновленого законодавства про державну службу, освіту та інших нормативно-правових актів.

У розробці принципів розвитку професійної підготовки держслужбовців неможливо обмежитися лише розв'язанням поточних завдань. Стратегію професійного навчання кадрів слід розглядати як стратегію майбутнього держави. Визначення потреби в кадрах (кількісного і якісного – за спеціалізаціями і кваліфікаціями) обумовлене перш за все станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, пріоритетами розвитку суспільства.

Становлення інституту державної служби й системи професійної підготовки державних службовців відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів. Державне управління, державна служба не лише втягнені в системну кризу, але й самі мають глибокі внутрішні суперечності та проблеми. У таких умовах становлення системи безперервної професійної освіти державних службовців стало нагальною потребою й важливим чинником зміцнення державності й становлення соціально орієнтованої ринкової економіки. Стан і рівень організації системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є однією з найважливіших умов успішного функціонування та вдосконалювання всієї системи державного управління.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямована й чітко організована сукупність елементів (кожен з яких є правовим інститутом та складною підсистемою), вся діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками й уміннями й здатні до ефективного здійснення цілей і функцій правової держави у своїй практичній діяльності.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державного управління. З одного боку, стан і рівень державного управління впливають на характер і рівень розвитку цієї підсистеми, з іншого боку, і ця підсистема активно впливає на ефективність і раціональність державного управління, сприяє його вдосконаленню.

Основу правового регулювання у сфері підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців закладено нормативно-правовими актами Президента України. Так, згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, здійснюється комплекс заходів зі створення нової системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Направлення і сферу дій цієї системи визначають близько 20 нормативно-правових актів. З метою створення державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 38/95 створено Українську Академію державного управління при Президентові України з філіями у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, у містах Києві і Севастополі створені регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і навчання працівників державних підприємств, установ і організацій. Визначений перелік вищих навчальних закладів з підготовки і перепідготовки фахівців держуправління і ринкової економіки.

Належне місце у правовому регулюванні підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців належить Кабінету Міністрів України. Так, Кабінетом Міністрів України видано низку нормативно-правових актів з відповідних питань, зокрема:

- Положення про прийом слухачів до Української Академії державного управління при Президентові України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р. № 446;

- Порядок прийому у вищі заклади освіти на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів державного управління, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. № 533;

- Положення про порядок стажування слухачів Української Академії державного управління при Президентові України, слухачів вищих навчальних закладів, які навчаються за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1998 р. № 783;

- Положення про працевлаштування випускників Української Академії державного управління при Президентові України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1998 р. № 1269.

На виконання Програми кадрового забезпечення державної служби Кабінетом Міністрів України підготовлені:

- Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167;

- Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167;

- Положення про працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, які навчалися на умовах державного контракту за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 1998 р. № 949.

Підготовка магістрів державного управління здійснюється за державним контрактом (замовленням) або за окремою угодою між вищим навчальним закладом і юридичними особами на умовах, передбачених цими угодами, у вищих навчальних закладах, визначених Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи з підвищення кваліфікації державних службовців, органів державної

виконавчої влади» від 28 липня 1995 р. № 560. Термін навчання на денній формі не менше, ніж 12 місяців, на заочній – 22 місяці.

Питання кадрового забезпечення неодноразово розглядалися Президентом України та Кабінетом Міністрів України. До найбільш значущих нормативно-правових актів у цій сфері можна віднести такі положення та програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [25], Програма кадрового забезпечення державної служби [31], Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [31], Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій [35], Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій [25], Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [7] тощо.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади у держорганах і їх апараті. Статтею 29 цього Закону визначено, що державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах і шляхом самоосвіти [10].

Метою системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є забезпечення їхнього високого рівня професіоналізму, здатність найбільш ефективно й раціонально здійснювати завдання й функції держави у своїй практичній діяльності.

Мета конкретизується в завданнях системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, до числа яких можна віднести: 1) навчання відповідно до затверджених кваліфікаційних вимог до державних службовців; 2) розробку фундаментальних і прикладних питань розвитку й функціонування державної служби; 3) інформаційно-аналітичне забезпечення

органів державної влади; 4) наукову експертизу проектів, програм і рекомендацій щодо проблем державної служби; 5) забезпечення науково-методичною літературою, здійснення консультаційних послуг з питань державної служби, підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації для системи навчання державних службовців; 6) реалізацію міжнародного співробітництва у галузі державної служби.

Виходячи з цих положень, доречно вести мову про систему навчання держслужбовців, яка вирішує такі загальні цілі:

1. Підготовка держслужбовця – навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти і навчання людини, яка вже знаходиться на держслужбі.

2. Перепідготовка держслужбовця – це навчання з метою одержання певного освітньо-кваліфікаційного рівня з іншої спеціальності (спеціалізації), направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

3. Підвищення кваліфікації державного службовця – це навчання, направлене на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури і спеціалізується в межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих організаціях, завданнях, повноваженнях, що визначаються актуальними потребами сучасності (для конкретної людини, конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин тощо).

Підвищення кваліфікації здійснюється при появі у державного службовця додаткових службових функцій на займаних державних посадах або за необхідності майбутніх посадових переміщень у межах певної групи посад.

Можна виділити основні принципи організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців: 1) принцип єдності; 2) принцип диференційованості; 3) принцип обов'язковості й

безперервності навчання; 4) принцип випереджального характеру навчання; 5) принцип установлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності; 6) принцип встановлення правових наслідків; 7) принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання.

Принцип єдності означає, що держава розробляє й реалізує єдину кадрову політику, складовою частиною якої є формування й функціонування єдиної державної системи професійної освіти державних службовців. Це обумовлено єдністю системи державних органів, які у своїй сукупності складають апарат держави. Принцип єдності припускає також охоплення навчанням державних службовців, які перебувають на державних посадах всіх рівнів, від молодших до старших, оскільки успішна діяльність державного органу залежить від чіткої, взаємозалежної роботи всіх його ланок, від якісно однакового вирішення питань на всіх рівнях управління. Лише сукупність погоджених дій усіх ланок управління приводить до досягнення поставленої мети. Якщо ж державні службовці мають неоднакову професійну підготовку, то неминуче порушується динамізм і ефективність управлінського процесу [300, с. 56]. Отже, принцип єдності вимагає підготовки всіх державних службовців, а не лише керівників.

Принцип диференційованості органічно пов'язаний з принципом єдності. Він виражається, у першу чергу, у залежності структури, змісту, форм і методів професійної освіти державних службовців від таких чинників: а) від рівня й особливостей державного органу; б) від займаної посади; в) від рівня освітньої й професійної підготовки; г) від стажу роботи за спеціальністю й стажу державної служби.

Якщо виходити з цих положень, то система професійної підготовки державних службовців вирішує такі загальні завдання:

1. Підготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, направлений на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка

цілеспрямовано готується до держслужби. Під професійною підготовкою розуміють процес навчання громадянина професійним знанням, умінням навичкам, що необхідні для належного виконання ним посадових функцій і повноважень по займаній посаді державної служби.

2. Перепідготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), направленою на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування. Таким чином, професійна підготовка – це одержання додаткових до базової вищої освіти, нових знань, що дозволяють присвоїти службовцю нову спеціалізацію і/або кваліфікацію.

3. Підвищення кваліфікації державних службовців як навчання, що направляється на підвищення, тобто досягнення певного рівня загальної управлінської культури і що спеціалізується на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, які визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин тощо).

Нині, на жаль, така диференціація досягається досить рідко. Дуже часто в тих самих групах з тими ж програмами навчаються особи, що мають різний рівень і вид загальної і професійної освіти, різний стаж державної служби й стаж роботи за спеціальністю, заміщають різні посади. Що ж до навчання державних службовців з програми перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то представляється можливим, припустимим і цілком виправданим формування навчальних груп без обліку названих вище чинників, оскільки навчання за цією програмою має на меті одержання нової спеціальності або кваліфікації на базі наявної освіти. Тому особи, які проходять навчання за цією програмою, зобов'язані освоїти в повному обсязі програму вищих або середніх професійних закладів освіти за обраною спеціальністю.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови такої, що постійно зростає і якісної потреби щодо наслідків їх діяльності. Необхідно створити новий

мотиваційний механізм, який би не просто зобов'язував, а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх професійних знань і умінь.

В існуючій системі державної служби професійний розвиток тісно пов'язаний з просуваннями по службі, оцінкою якості служби, рівнем грошового забезпечення, присвоєнням рангів, вживанням заходів заохоченням та ін.

Стаття 29 Закону України «Про Державну службу» визначає, що результати навчання і підвищення кваліфікації є певними підставами для просування по службі.

Відповідно, слід погодитися з В. Черепановим у тому, що систематичне підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка є юридично обов'язковою частиною і елементом проходження державної служби кожним державним громадянином, який служить у будь-якому державному органі.

Сама державна служба вважається творчою працею, тому державний службовець, який обрав її за свою професію, повинен безперервно підвищувати свій теоретичний рівень упродовж своєї службової діяльності незалежно від державної посади, яку посідає. Саме з цих причин професійна перепідготовка і підвищення кваліфікації органічно вбудовані у систему проходження державної служби.

У вищих навчальних закладах з підготовки та перепідготовки фахівців органів виконавчої влади та ринкової економіки можуть реалізовуватися різні за строками, рівнем і спрямованістю додаткові професійні освітні програми. Вони розробляються, затверджуються й реалізуються вищим навчальним закладом самостійно з урахуванням потреби замовника, а також вимог державних освітніх стандартів до рівня підготовки фахівців з відповідного напрямку (спеціальності). Відповідні освітньо-професійні програми розробляються вищими навчальними закладами IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців певних категорій посад і затверджуються Міносвіти за погодженням Голодержслужби. Освітньо-професійні програми підготовки магістрів державного управління, що реалізуються Академією

державного управління, розробляються та затверджуються Академією державного управління.

Важливою є відповідь на питання: «чому навчати державних службовців?». Одні дослідники пропонують навчати тому, що вимагає посада, пристосовуючи процес навчання кадрів до завдань і функцій конкретного державного органу, до умов його роботи й навіть до особливостей самих службовців [117, с. 74]. Інші, критикуючи цей підхід, відзначають, що доцільно навчати насамперед основним, принципovým методам управління взагалі й на даному рівні зокрема, навчати єдиній мові науки й мистецтва управління [210; 287].

Були висловлені сумніви щодо доцільності підготовки у вищих закладах освіти державних службовців – керівників. Така позиція була обґрунтована тим, що вищі навчальні заклади не мають для цього необхідного часу і можливостей, в управлінні й державному управлінні зокрема відбуваються складні соціальні процеси, а часу для виявлення у працівника навичок керівництва надто мало через перенавантаження навчальних програм тощо. Тому у вищих навчальних закладах достатньо готувати спеціалістів відповідного напрямку, а з основами управління їх лише знайомити.

На наш погляд, однозначної відповіді на поставлене питання немає й бути не може. Якщо державний службовець проходить навчання за програмою перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то він повинен у повному обсязі засвоїти відповідну програму. Обсяг освітніх програм перепідготовки фахівців і час для одержання ними другої вищої або середньої професійної освіти визначається, виходячи з необхідності виконання державного освітнього стандарту з відповідної спеціальності в тому ж обсязі й з тим же змістом навчальних дисциплін, які ним передбачені. Отже, в цьому випадку не може бути й мови про те, щоб «навчати тому, що вимагає посада». Якщо ж йдеться про професійну перепідготовку або, тим більше, про підвищення кваліфікації, то необхідно враховувати вимоги, обумовлені особливостями посади, на якій перебуває державний службовець.

Принцип обов'язковості й безперервності навчання знаходить своє вираження у нормативному закріпленні обов'язковості проходження державними службовцями підвищення кваліфікації у межах потреби, а саме: підвищення кваліфікації державних службовців за професійними програмами здійснюється не рідше одного разу на п'ять років при зарахуванні до кадрового резерву, зайнятті посад вищої категорії, перед черговою атестацією державного службовця [25]. Для фахівців, уперше прийнятих на державну службу, підвищення кваліфікації протягом першого року роботи є обов'язковим.

Важливо, щоб професійне навчання державних службовців було органічно пов'язаним з їхнім професійним розвитком і службовим просуванням. Різні види й форми перепідготовки й підвищення кваліфікації доцільно тісніше пов'язувати не лише з групами посад, які заміщають державні службовці, але й з етапами їхнього службового просування.

Принцип безперервності навчання тісно пов'язаний з принципом випереджувального характеру навчання. Названий принцип означає, що навчання державних службовців у системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації має бути засноване на освоєнні сучасних досягнень науки й передової практики, на використанні сучасних форм і методів навчання в освітньому процесі. Розвиток суспільних відносин і наукових знань у сучасному світі настільки стрімкий, що теорії, погляди, концепції, форми й методи роботи, що є передовими сьогодні, завтра будуть значно більш застарілими. А це висуває завдання не лише безперервного, але й випереджувального навчання. Створення нової системи професійної освіти державних службовців обумовлене, насамперед, стратегією й змістом перетворень, що відбуваються в країні, у яких дедалі більше зростає роль особистісного чинника, наукових знань, професіоналізму й компетентності кадрів державного апарату. Зміст і рівень їхньої професійної підготовки повинні носити випереджувальний характер, враховувати високий динамізм соціальних процесів, завдання й складнощі становлення нової моделі державного управління, кадрового забезпечення державної служби.

Важливим принципом є встановлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності державних службовців, державних органів і навчальних закладів у сфері професійної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Особливо актуальним є принцип установлення правових наслідків для осіб, що пройшли підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації. Цей принцип знаходить вираження у взаємозв'язку результатів навчання в тій або іншій формі й просуванні по службі. Стаття 11 Закону України «Про державну службу» встановлює право державного службовця на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії [10]. У юридичній літературі давно дискутується проблема, чи є просування по службі з урахуванням рівня кваліфікації, результатів навчання в тій або іншій формі перепідготовки й підвищення кваліфікації суб'єктивним правом державного службовця або видом його заохочення [239; 300; 306].

Більшість юристів схилилося до точки зору, що просування по службі – це вид заохочення, передбачений трудовим законодавством. Вважаємо, що обидві наведені думки є недостатньо точними. Навряд чи можна погодитися з твердженням про те, що просування по службі за підсумками перепідготовки або підвищення кваліфікації є суб'єктивним правом державного службовця. У такому випадку нам довелося б визнати, що обов'язком державного органу, що кореспондує цьому праву, є забезпечення реалізації вказаного суб'єктивного права. А це практично неможливо. Право на просування по службі у державного службовця може виникнути й реалізуватися лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів): якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; наявність вакантної посади; відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; відсутність інших більш достойних претендентів.

Правова залежність тут може бути виражена таким чином: без проходження перепідготовки або підвищення кваліфікації неможливе просування по службі у

вигляді заняття більш високої посади. Однак це просування могло б виразитися, наприклад, у достроковому присвоєнні чергового рангу в межах відповідних категорій посад, у збільшенні надбавки до посадового окладу.

При просуванні по службі необхідно враховувати два чинники: 1) суб'єктивне право державного службовця, який пройшов перепідготовку або підвищення кваліфікації, на перевагу порівняно з іншими можливими кандидатами на просування по службі; 2) обов'язок керівника державного органу враховувати цей чинник як одну з підстав відповідності державного службовця вимогам, що висуваються до кандидата на просування.

Не менш важливим і актуальним є принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання. Цей принцип передбачає високий рівень і якість освіти, одержаної в системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система повинна характеризуватися гнучкістю, оптимальністю поєднання всіх видів і форм загальної й додаткової професійної освіти, а також післядипломної освіти. Раціональне співвідношення видів і форм освіти, їхня якість повинні створювати умови для швидкої адаптації державних службовців до конкретних посад державної служби. Для того, щоб досягти високого рівня і якості освіти, необхідно забезпечити систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців висококваліфікованими науково-педагогічними кадрами, розвиненою методичною й інформаційно-аналітичною базою.

Проблема науково-педагогічного складу посідає особливе місце в системі навчання державних службовців, оскільки є без перебільшення одним з центральних, вузлових питань удосконалювання й підвищення ефективності організації й діяльності системи професійної освіти державних службовців. З огляду на те, що контингент осіб, що проходять перепідготовку й підвищення кваліфікації, має, як правило, вищу професійну освіту й певний, часом значний, стаж роботи зі спеціальності й стаж державної служби, обіймає керівні державні посади, то викладацькі кадри повинні відповідати гранично високим вимогам. Вони повинні поєднувати глибокі теоретичні знання з повним і точним

розумінням змісту практичної діяльності державних органів і тенденцій їхнього розвитку. Це актуалізує проблему формування складу висококваліфікованих викладацьких кадрів.

Гостроту проблеми можна певною мірою зняти, поширивши на штатний науково-педагогічний склад системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дію законодавства про державну службу, з чим було б пов'язане підвищення їх соціального й правового статусу, а також значне поліпшення матеріального забезпечення науково-педагогічних працівників. Дослідження вітчизняного досвіду формування, розвитку й функціонування системи підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців має не лише науковий, але й практичний інтерес, оскільки допомагає вирішувати багато сучасних проблем з урахуванням позитивного та негативного досвіду в практиці минулих років.

Заслужує уважного вивчення й упровадження зарубіжного досвіду професійної підготовки державних службовців. У багатьох сучасних розвинених країнах накопичено цінний, багатогранний досвід підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації персоналу державного управління. Становить інтерес практика як тих країн, у яких існує, як і в Україні, система спеціалізованих навчальних закладів з підготовки кадрів державних службовців, так і тих країн, у яких підготовка фахівців для державного апарату здійснюється у межах загальних навчальних закладів.

Досвід першої групи країн цікавий з погляду комплектування навчальних закладів, визначення програм навчання слухачів, їхнього стажування, набуття теоретичних знань і практичних навичок, оцінки рівня їхньої підготовки тощо. Досвід другої групи країн привертає увагу, насамперед, до питань організації навчального процесу, пошуку нетрадиційних методів навчання та залучення студентів до виконання дослідницьких проектів.

Однак під час впровадження того корисного, що є в зарубіжному досвіді, необхідно порівнювати його з вітчизняними національними особливостями в організації й функціонуванні державної служби в цілому й системи професійної

підготовки державних службовців зокрема, оскільки щось скопійоване, перенесене, запозичене без його глибокого засвоєння ніколи або, принаймні, дуже довго не буде своїм; зберігається небезпека його відторгнення.

Наведений перелік принципів організації й діяльності системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців не є вичерпним, а отже, може зазнати деталізації й конкретизації.

Зазначені принципи з огляду на свою структурованість передбачають комплекс практичних заходів, направлених на організацію професійного розвитку кадрів державного управління.

Деякі вчені, наприклад В. Черепанов, класифікують принципи на три групи: загальногромадянські, професійні і внутрішньокорпоративні, розглянувши які можна зрозуміти, що закладається до нормативного регулювання підготовки державних службовців.

Загальногромадянські принципи включають: розвиток загостреного почуття відповідальності і громадянської свідомості, у тому числі низки специфічних якостей, таких як громадянський обов'язок, відданість інтересам державної служби; впровадження в поведінку чиновників навичок мотивуючого впливу на оточуючих; чесність і несхильність до корупційних дій.

Згідно з перерахованими загальногромадянськими принципами державний службовець повинен уміти поєднувати професійну діяльність з умінням керуватися етичними нормами. При підготовці державних службовців з огляду на прописані цією групою норми в поведінку держслужбовців упроваджуються навички мотивуючого впливу на оточуючих, а також прищеплюється чесність і несхильність до корупційних дій. Хоча відносно особистісних якостей передбачити чесність майбутнього державного службовця і його відданість етичним нормам складно, практично неможливо. В європейських країнах для досягнення результату в кадрові служби почали приймати психологів, щоб вони могли з максимальною точністю передбачити поведінку державного службовця у двоїстій ситуації. У нашій країні така практика поки що не є розповсюдженою, а кадрові служби керуються власним чуттям.

Професійні принципи охоплюють:

- наявність спеціальних знань у сфері права, політології, соціології, психології, історії і теорії світового і вітчизняного державного управління;
- уміння використовувати ці знання;
- безперервність і гнучкість цієї освіти службовців;
- системність і систематичність професійної освіти працівників державного апарату.

До внутрішньо корпоративних принципів належать такі:

- вироблення навичок управлінської діяльності, у тому числі лідерських якостей;
- солідарність, взаємодія і взаємна підтримка на державній службі;
- підвищення соціального статусу й іміджу державної служби, честі і гідності державного службовця.

Дотримання всіх принципів, прописаних у нормативних актах, сприяє тому, що вихідним результатом підготовки державних службовців повинен стати державний апарат, що ідеально функціонує.

Можна констатувати, що, незважаючи на всі складності перехідного періоду останніх років, стала більш активною й послідовною робота органів державної влади щодо формування й удосконалення діяльності системи професійної підготовки державних службовців. Нині в Україні закладено основи державної політики в галузі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, в основному сформована нормативно-правова база, що регулює діяльність закладів освіти, що працюють у цій сфері.

Тривалий час єдиним джерелом відтворення кадрів державних службовців, їхньої професійної освіти була вища школа. Тому структура професійної освіти державних службовців в основному повторює структуру випуску фахівців радянською вищою школою. Зміни, що відбуваються в суспільстві, становлення державної служби зажадали створення спеціальної системи професійної освіти державних службовців. І якщо необхідність створення такої системи стала цілком очевидною й не викликає сумніву, то те, як це здійснити, у яких організаційних

формах – дотепер є недостатньо ясним. Тому важливо визначити нові концептуальні підходи до створення цієї системи з урахуванням наявних можливостей, наявності вищих закладів освіти, науково-педагогічних кадрів тощо.

Сучасна система підготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців має всі підстави для підвищення не лише загальнокультурного рівня фахівців, але і розвитку їх інтелектуального і творчого потенціалу, оскільки розвиток і збагачення професійно-кваліфікаційної складової сукупної культури держслужбовця розгортається на підставі загальної культури, направлений на вдосконалення держслужбовця як професіонала у сфері держуправління і стає, у свою чергу, основою формування і удосконалення його функціональної діяльності.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна виступати, з одного боку, як єдина система закладів освіти, а з іншого боку, як єдина загальнодержавна система навчально-освітньої діяльності. Тому становлення цієї системи йде одночасно за двома напрямками: 1) щодо зміцнення взаємозв'язку, скоординованості роботи всіх закладів освіти, які здійснюють підготовку державних службовців; 2) щодо впровадження системності в професійно-освітній процес на основі забезпечення реалізації в ньому єдиної державної політики через визначення моделі державного службовця, цілей, пріоритетів і принципів професійної підготовки державних службовців, введення єдиних державних освітніх стандартів і критеріїв їхньої реалізації з урахуванням різноманіття форм, методів і строків навчання. Саме це може надати системі професійної підготовки державних службовців визначеності, єдності, цілісності, забезпечити безперервність і послідовність освітнього процесу.

До організаційної структури системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців входять дві основні ланки: 1) державні й недержавні вищі заклади освіти, які мають ліцензію на право заняття освітньою діяльністю; 2) спеціалізовані навчальні заклади додаткової

професійної освіти, які здійснюють на основі ліцензії перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців.

На нашу думку, спеціально готувати кадри для керівної роботи слід в основному з числа осіб, що мають вищу професійну освіту, практичний досвід роботи зі спеціальності й стаж державної служби.

Особам, що вже мають вищу освіту й перебувають на керівних посадах або зараховані до резерву на висування, доцільно одержати додаткову вищу професійну освіту за фахом «державне управління», що обумовлює більш широку й глибоку управлінську підготовку. Це відповідає вимогам до посад, які вони заміщають, оскільки від них вже потрібно не знання часткових питань, а бачення суті проблем, уміння аналізувати на основі цього управлінські ситуації, приймати своєчасні і якісні рішення, організувати працю підлеглих.

Практично й психологічно навряд чи є виправданим ставити завдання щодо випуску з ВНЗ готових керівників державних органів і їхніх структурних підрозділів. Наявність диплома про вищу професійну освіту за спеціальністю «Державне управління» є хоч і важливою, але недостатньою умовою для призначення особи на керівну посаду державної служби. Підготовка кандидатів на заміщення керівних посад повинна здійснюватися під час практичної діяльності шляхом реалізації цілого комплексу заходів (система просування по службі, перепідготовка й підвищення кваліфікації, зарахування до резерву тощо). Але дати всім фахівцям, яких випускають вищі навчальні заклади, а тим більше спеціалізовані, єдиний базовий обсяг управлінських знань, умінь і навичок представляється надзвичайно важливим і необхідним, оскільки всі вони, працюючи в державних органах, тією чи іншою мірою здебільшого включаються до управлінської діяльності.

Що ж до системи установ підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, то її умовно можна поділити на три рівні – центральний, регіональний і місцевий.

Нині спостерігається серйозне відставання можливостей системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців від

потреб практики. У зв'язку з цим неважко прийти до висновку про те, що можливості навчання за програмами підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути збільшені.

Ця проблема може бути вирішена трьома шляхами: 1) шляхом збільшення контингенту, що навчається, в існуючих навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; 2) шляхом розширення мережі навчальних закладів, що реалізують програми підвищення кваліфікації державних службовців. Безумовно, названа проблема рівнозначно важлива й складна, тому що її вирішення прямо залежить від організаційно-фінансового забезпечення; 3) шляхом використання можливостей загальноосвітніх ВНЗ.

Для планування такого роду забезпечення необхідно мати чітке уявлення про те, які регіони в першу чергу мають потребу в збільшенні «пропускної» здатності існуючих навчальних закладів або в збільшенні їхньої кількості.

Вважаємо, що на нормативному рівні в основу діяльності державних органів і закладів освіти з перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути покладені такі основні принципи: 1) конкурсний порядок розміщення державного замовлення; 2) чітка регламентація прав і обов'язків сторін, що здійснюють формування, розміщення й виконання державного замовлення; 3) обов'язковість виконання закладами освіти й державними органами зобов'язань за договором; 4) державний контроль за якістю навчання. Реалізація названих принципів на практиці сприятиме формуванню стрункої системи навчальних закладів, що здійснюють перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців на основі державного замовлення.

Впровадження механізму державного замовлення у сферу перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дозволить: 1) успішно реалізовувати державну кадрову політику в частині організації перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; 2) підсилити зацікавленість усіх виконавців державного замовлення в якісному його виконанні; 3) підвищити роль договорів як основи взаємин між замовниками й виконавцями, їхню взаємну

відповідальність; 4) впровадити в практику розміщення держзамовлення конкурсну основу; 5) здійснити регулювання й контроль витрат держави на навчання державних службовців; 6) підвищити відповідальність державних органів за навчання державних службовців.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є складовою частиною складної і багатогранної діяльності з формування якісно нової системи державної служби й удосконалення державного управління.

Удосконалення управління системою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинне включати зміцнення єдиного державного управління системою впорядкування галузевого управління шляхом підвищення ролі служби кадрів, а також удосконалення організаційно-правового регулювання організації й діяльності навчальних закладів з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови потреби щодо наслідків їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, який не просто зобов'язував би, а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх умінь і знань. Найефективніший спосіб досягнення цього – зв'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями держслужбовця, результатами його навчання.

Підставами для направлення державного службовця на професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації є:

- 1) призначення державного службовця на іншу посаду державної служби в порядку посадового зростання на конкурсній основі;
- 2) включення державного службовця в кадровий резерв на конкурсній основі;
- 3) результати атестації державного службовця.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників

державних підприємств, установ і організацій» від 08 лютого 1997 р. № 167 вперше зроблено спробу органічно вбудувати профнавчання, підвищення кваліфікації держслужбовця в його профдіяльність, службову кар'єру.

Аналіз і незалежне, об'єктивне оцінювання результатів навчання має стати для кадрових служб органів держвлади або місцевого самоврядування одним із принципів функціонування державно-службових відносин.

Статтею 29 Закону України «Про державну службу» визначено, що «результати навчання і підвищення кваліфікації є одними з підстав для просування по службі»; також те, що для держслужбовців створюють умови (варто підкреслити, що справді лише умови) для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) і шляхом самоосвіти.

Досвід розвинених демократичних правових держав зі своїми національними традиціями і досвідом державної (публічної, цивільної) служби свідчить, що результати навчання держслужбовців є умовою як просування по службі, так і присвоєння чергового рангу, чину, звання, підвищення заробітної плати.

Водночас необхідним є створення нового мотиваційного механізму, що не лише стимулює, а й ставить службовця перед необхідністю постійно оновлювати свої професійні знання, уміння і навички. Досвід зарубіжних країн підтверджує, що необхідно пов'язати службове просування, розмір зарплати з рівнем кваліфікації, компетенції, діловими якостями, щоб профпідготовка, підвищення кваліфікації службовця були органічно вбудовані в професійну діяльність, службову кар'єру.

Багато чого у становленні і розвитку системи навчання держслужбовців, особливо в забезпеченні його безперервності, обов'язковості залежить від зміни ставлення до нього як з боку керівників, так і з боку працівників органів державної влади і місцевого самоврядування. Є важливим у загальнодержавному масштабі досягти того, щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою їх професійної діяльності, не особистою ініціативою, а обов'язковою

вимогою, частиною державної управлінської діяльності і здійснювалося за рахунок держбюджету.

Україна стратегічним вектором свого розвитку проголосила курс на європейську інтеграцію. Інтеграція України в європейський освітній простір вимагає і дає реальні можливості для поліпшення якості підготовки держслужбовців. Необхідність щодо подальшої професіоналізації держслужби України в умовах європейської інтеграції, на наш погляд, визначають:

1. Необхідність адаптації інституту держслужби України до стандартів Європейського Союзу шляхом удосконалення законодавства про держслужбу.

2. Потребу щодо цілеспрямованого формування нового кадрового потенціалу в особі молодих і добре освічених управлінців, тих, що відповідають вимогам.

3. Перехід на сучасну парадигму держслужби, що полягає у наданні якісних управлінських послуг юридичним і фізичним особам, а також у неперервному вдосконаленні і спрощенні процедури їх надання.

Свого часу в Україні була прийнята програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки, що передбачала виконання низки заходів безпосередньо пов'язаних із професіоналізацією держслужби, зокрема шляхом модернізації системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, а саме:

1. Створення ефективної системи формування і розподілу, починаючи з 2006 року, держзамовлення на підготовку держслужбовців в освітній сфері «держуправління».

Підвищується роль головного управління держслужби України як замовника і розпорядника відповідного кошторису витрат державного бюджету.

2. Цільова підготовка висококваліфікованих фахівців держуправління зі спеціалізацією з міжнародного права і європейської інтеграції з прийнятним рівнем знання однієї з європейських мов.

3. Оновлення змісту і уніфікація національних стандартів професійного навчання держслужбовців відповідно до загальноєвропейських стандартів.

4. Впровадження з 2007 року нової освітньо-професійної програми «Магістра публічного адміністрування».

5. Проведення позачергового ліцензування і акредитації освітніх установ для професійного навчання держслужбовців за участю головного управління держслужби.

6. Обов'язкове підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників системи професійного навчання держслужбовців один раз на три роки в органах держвлади і місцевого самоврядування.

7. Поступовий перехід до неперервного підвищення кваліфікації впродовж усього періоду перебування на держслужбі із застосуванням сучасних інформаційних технологій і удосконалення на цій основі системи атестації держслужбовців.

Як свідчить аналіз сучасного стану системи навчання державних службовців, зроблених кроків недостатньо для забезпечення високого професійного рівня кадрового корпусу державних службовців. Сучасні тенденції вимагають не лише високої професійної підготовки, але й регулярного оновлення знань.

Проте, на сьогодні можна констатувати, що зазначена Програма значною мірою залишилась нереалізованою. Водночас абсолютно необхідною є реалізація з боку держави комплексу заходів правового, організаційного, фінансово-економічного і навчально-методичного характеру:

1) створення системи більш поглибленої професіоналізації службовців з моменту вступу їх на службу, надаючи їм допомогу в професійному становленні, розвитку і реалізації їх професійного досвіду;

2) створення єдиної системи освітніх навчальних закладів, покликаних на конкурсній основі проводити професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів у системі держуправління;

3) створення здорової конкуренції державних і недержавних освітніх закладів за право одержання держзамовлення на професійну перепідготовку і підвищення кваліфікації;

4) чітка координація освітніх стандартів системи додаткової професійної освіти з системою загальної і професійної освіти;

5) юридична невизначеність низки понять професійного розвитку держслужбовців вимагає чіткого тлумачення понять (яку освіту слід вважати вищою освітою за спеціалізацією держпосад, яку вважати рівноцінною і яка вимагає додаткової професійної освіти; удосконалення нормативно-правової бази з питань навчання державних службовців;

6) забезпечення системності, послідовності професійного збагачення службовців, органічного поєднання його з посадовим просуванням, стимулювання професійного розвитку під час атестації, участі в конкурсах;

7) створення умов і гарантій закріплення на держслужбі висококваліфікованих фахівців, формування у них зацікавленості у своєму професійно-кваліфікаційному зростанні, підвищенні якості й ефективності їх праці;

8) підвищення ролі кадрових служб і відповідальності керівників;

9) удосконалення координації і контролю діяльності державних органів і навчальних закладів з питань навчання;

10) створення кадрового ядра професорсько-викладацького складу систему навчання;

11) розширення міжнародного співробітництва у сфері навчання.

Система навчання повинна найближчим часом вирішити завдання з кадрового забезпечення. Одним з головних недоліків навчання державних службовців у навчальних закладах є орієнтація програм не на потреби державної служби, а на можливості наявного викладацького складу. Необхідно проглянути стандарти програм навчання, які страждають від академізму і відсутності практичної скерованості.

У сучасних умовах до викладацького складу мають бути пред'явлені високі вимоги. Вони повинні не лише досконально знати свій предмет чи певну галузь знань, але й розуміти специфіку роботи державних органів. Необхідно активно здійснювати програми підготовки і підвищення кваліфікації викладацьких кадрів,

проводити планомірну роботу з їх навчання у провідних зарубіжних країнах. З метою покращення якісного стану професорсько-викладацького складу навчальних закладів, що здійснюють навчання державних службовців, необхідно провести низку заходів (за прикладом Казахстану):

- розробка і затвердження кваліфікаційних вимог до професорсько-викладацького складу;
- удосконалення механізму відбору викладачів на конкурсній основі;
- регулярна атестація викладачів;
- реалізація програми підготовки і підвищення кваліфікації викладацьких кадрів у самих навчальних закладах;
- запровадження заходів матеріального стимулювання викладачів.

Вирішення всіх цих завдань потребує значних фінансових витрат, чіткого визначення суб'єктів їх реалізації і обсягу відповідальності.

Підсумовуючи, зробимо висновок про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі кадрового забезпечення державного управління, від стану і рівня якої залежить ефективність і раціональність державного управління.

Таким чином, одним з ключових завдань, що сьогодні стоять перед державою на нинішньому етапі розвитку державної служби, повинне стати формування стрункої системи навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і ресурсним забезпеченням, що готувала б кваліфіковані кадри як для вищої ланки управління, так і здійснювала б регулярну перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів низового і середнього рівня управління. Навчання державних службовців повинне стати більш якісним і орієнтованим на потреби державної служби і перш за все на кваліфікаційні вимоги до посад державної служби.

### Висновки до Розділу 3

1. Професійно-кваліфікаційна характеристика посади держслужбовця – нормативний документ, що визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків і повноважень держслужбовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи. Цей документ є основним документом, за яким органи державної влади розроблюють посадові інструкції держслужбовців.

Професійно-кваліфікаційна характеристика повинна встановлювати місце посади в структурі органу державної влади, на підставі правового статусу органу і його основних завдань відображає правовий статус держслужбовця, у тому числі права, функціональні обов'язки, повноваження, юридичну відповідальність і гарантії; визначає вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації держслужбовців, компетентності і професіоналізму (освіти, необхідних знань, навичок, умінь), основних аспектів особистої культури.

Професійно-кваліфікаційні характеристики повинні включати в себе загальні вимоги до держслужбовців, їх застосування призначене для вирішення питань кадрового забезпечення органів державної влади висококваліфікованими фахівцями; визначення завдань, обов'язків і кваліфікаційних вимог до осіб, які займають посади в органах державної влади; визначення змісту професійної освіти і формування програм різних видів освіти держслужбовців.

2. В Україні на сьогодні, в контексті етики державної служби, можна виділити лише Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214. Ці правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених ст. 3 Закону України «Про державну службу» принципах державної служби, спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців.

3. Але, при всі важливості для державного службовця етичних вимог, їх встановлення на рівні нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади є недостатнім. На цьому рівні практично неможливо створити повноцінний етично-правовий режим, оскільки немає можливості передбачити юридичну відповідальність за порушення етичних вимог, визначити інші заходи впливу, які можуть стати ефективним інструментом забезпечення їх дотримання тощо. З огляду на це є очевидним, що питання етики державних службовців мають бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного закону.

4. Нормативно закріплені вимоги до державних службовців можна поділити на два види: вимоги, що мають бути дотримані при прийнятті на державну службу; вимоги, що мають дотримуватись при проходженні державної служби.

До вимог, що мають бути дотримані при прийнятті на державну службу, відносяться: громадянство України; дієздатність; відсутність судимості та благонадійність; вища освіта (відповідна кваліфікація та професійна підготовка); вільне володіння державною мовою; високий рівень етичної та ділової культури; стан здоров'я, достатній для виконання службових обов'язків.

Варто зауважити, що всі наведені вище вимоги при закріпленні в нормативно-правовому акті повинні мати чіткі та конкретні ознаки, які дають можливість оцінити відповідність претендента на посаду державного службовця цим вимогам.

Вимоги другої групи як чинник, який визначає та фактично спрямовує діяльність державного службовця у сфері державного управління, можуть бути закріплені не в формі статті закону, а у вигляді відповідних принципів. Такими принципами, зокрема, є служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального

самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

5. Професія державного службовця є родом трудової суспільно необхідної діяльності людей, які наділені спеціальними теоретичними знаннями, навичками і вміннями, набутими у результаті освітньої підготовки, досвіду роботи в системі державного управління. Володіючи спеціальною освітньою підготовкою, державний службовець професійно зайнятий державним управлінням. Він найнятий суспільством на державну службу для виконання управлінських завдань, а тому в управлінському сенсі він представляє собою соціального менеджера (від англ. manager – manage – управляти) – управлінця, тобто спеціаліста у сфері управління, у тому числі й у державній сфері, на відміну, наприклад, від інженера (від франц. ingénieur) – спеціаліста з вищою освітою в будь-якій сфері техніки. Це професійний шар людей, зайнятих управлінською працею у різних сферах державно-владної діяльності.

6. Профорієнтаційна робота є дуже важливою складовою кадрового забезпечення, що виступає певним засобом мобілізації та управління трудовими ресурсами країни, які за певних умов (попри все відповідність встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу) перетворюються на державних службовців, що вже у свою чергу виконують ті чи інші функції держави. Також слід звернути увагу на те, що правильно побудована діяльність з кадрового забезпечення безпосередньо впливає на кількість і якість тих осіб, які виявляють бажання піти на службу державі на відповідні посади органів державного управління.

7. Сутність профорієнтаційної роботи у державному управлінні полягає у цілеспрямованому впливі на потенційних кандидатів на державну службу з метою формування у них необхідних якостей, що обумовлені специфікою та особливостями реалізації завдань з державного управління на відповідних посадах, а також забезпеченні можливості реалізації особи свого права на державну службу з відповідним урахуванням потреб держави у кадрах та відповідності кандидата вимогам, що ставляться до держслужбовців.

До основних видів профорієнтаційної роботи у державному управлінні цілком можна віднести ті її прояви, що вже мають місце у практичній діяльності: професійна інформація, професійна консультація, професійний добір, професійний відбір та професійна адаптація. Профорієнтаційна робота повинна бути включена до обов'язкових завдань, функцій та обов'язків суб'єкта кадрового забезпечення, що необхідно закріпити у нормативно-правовому вигляді.

8. Запорука успіху всіх реформ полягає в тому, щоб у системі державного управління працювали компетентні висококваліфіковані кадри, здатні до творчого вирішення завдань, що стоять перед ними. Це обумовлює необхідність створення єдиної системи безперервної професійної освіти кадрів для органів державного і місцевого самоврядування. Ефективною така система може бути лише у тому випадку, якщо в основі її формування і функціонування лежить науково обумовлена і логічно струнка комплексна програма, а також якщо створено належне правове підґрунтя для її реалізації.

9. Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямована й чітко організована сукупність елементів (кожен з яких є правовим інститутом та складною підсистемою), вся діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками й уміннями й здатні до ефективного здійснення цілей і функцій правової держави у своїй практичній діяльності.

10. Нормативну основу підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців складають, перш за все, акти Президента України та Кабінету Міністрів України. До найбільш значущих нормативно-правових актів у цій сфері можна: Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Програма кадрового забезпечення державної служби, Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій, Про заходи щодо вдосконалення роботи з

кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій, Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців тощо.

11. Основними принципами організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є: 1) принцип єдності; 2) принцип диференційованості; 3) принцип обов'язковості й безперервності навчання; 4) принцип випереджального характеру навчання; 5) принцип установлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності; 6) принцип встановлення правових наслідків; 7) принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання.

12. Не можна погодитися з твердженням про те, що просування по службі за підсумками перепідготовки або підвищення кваліфікації є суб'єктивним правом державного службовця. У такому випадку нам довелося б визнати, що обов'язком державного органу, що кореспондує цьому праву, є забезпечення реалізації вказаного суб'єктивного права. А це практично неможливо. Право на просування по службі у державного службовця може виникнути й реалізуватися лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів): якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; наявність вакантної посади; відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; відсутність інших більш достойних претендентів. Правова залежність тут може бути виражена таким чином: без проходження перепідготовки або підвищення кваліфікації неможливе просування по службі у вигляді заняття більш високої посади.

13. На нормативному рівні в основу діяльності державних органів і закладів освіти з перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути покладені такі основні принципи: 1) конкурсний порядок розміщення державного замовлення; 2) чітка регламентація прав і обов'язків сторін, що здійснюють формування, розміщення й виконання державного замовлення; 3) обов'язковість виконання закладами освіти й державними органами зобов'язань за договором; 4) державний контроль за якістю навчання. Реалізація

названих принципів на практиці сприятиме формуванню стрункої системи навчальних закладів, що здійснюють перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців на основі державного замовлення.

14. Абсолютно необхідною є реалізація з боку держави комплексу заходів правового, організаційного, фінансово-економічного і навчально-методичного характеру:

1) створення системи більш поглибленої професіоналізації службовців з моменту вступу їх на службу, надаючи їм допомогу в професійному становленні, розвитку і реалізації їх професійного досвіду;

2) створення єдиної системи освітніх навчальних закладів, покликаних на конкурсній основі проводити професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів у системі держуправління;

3) створення здорової конкуренції державних і недержавних освітніх закладів за право одержання держзамовлення на професійну перепідготовку і підвищення кваліфікації;

4) чітка координація освітніх стандартів системи додаткової професійної освіти з системою загальної і професійної освіти;

5) юридична невизначеність низки понять професійного розвитку держслужбовців вимагає чіткого тлумачення понять (яку освіту слід вважати вищою освітою за спеціалізацією держпосад, яку вважати рівноцінною і яка вимагає додаткової професійної освіти;

6) забезпечення системності, послідовності професійного збагачення службовців, органічного поєднання його з посадовим просуванням, стимулювання професійного розвитку під час атестації, участі в конкурсах;

7) створення умов і гарантій закріплення на держслужбі висококваліфікованих фахівців, формування у них зацікавленості у своєму професійно-кваліфікаційному зростанні, підвищенні якості й ефективності їх праці.

## РОЗДІЛ 4

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОМПЛЕКТУВАННЯ КАДРІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **4.1 Правові процедури конкурсного відбору при комплектуванні органів державного управління**

Ще зі стародавніх часів, коли управління набуло форми мистецтва відбору людей на державні посади, виникла потреба найбільш точного виявлення здібностей людей, визначення їх професійних якостей, обов'язкових для виконання тих, чи інших службових функцій.

У сучасній Україні гостро стоїть проблема професіоналізму і компетентності держслужбовців. З метою підвищення ефективності держслужби в умовах ринкової соціально-економічної системи, що формується, розвитку демократії і становлення громадянського суспільства необхідне проведення комплексу заходів, скерованих на удосконалення правових, організаційних, фінансових і методичних засад держслужби.

В контексті необхідності суттєвого вдосконалення управління керівним персоналом у сфері державної служби України, на передній план виходять такі проблеми як створення ефективного механізму підбору кадрів для держслужби; забезпечення належного зростання держслужбовців на підставі їх професійних заслуг і ділових якостей; створення системи неперервної освіти, здійснення управління розвитком професійних якостей; забезпечення оновлення і планової ротації кадрового складу держслужби; формування на конкурсній основі кадрового резерву держслужби і забезпечення його ефективного використання; дотримання об'єктивності в оцінці результатів діяльності під час проведення атестації; розробка системи винагород і кар'єрного росту; формування нових принципів професійної етики і механізмів їх реалізації.

Вирішення цих проблем може здійснюватися або ефективно і цілеспрямовано, або стихійно – з опорою на метод «спроб і помилок». Така

відмінність пов'язана з технологізацією процесів кадрової роботи, розробкою і використанням кадрових технологій.

Кадрові технології представляють сукупність певних дій, прийомів, операцій відносно статусу чи характеристик персоналу [329, с. 217]. З їх допомогою визначається відповідність працівників характеру виконання службових обов'язків, ефективності праці; рівень відповідності ділових, професійних і особистісних якостей службовців потребам організації; здійснюється планування і управління кар'єрою держслужбовця, підвищення кваліфікації, перепідготовка, оцінка, відбір і підбір персоналу. Кадрові технології, що використовуються в управлінні персоналом держслужби, можна розділити на три великі групи.

До першої групи відносять кадрові технології, що забезпечують одержання всебічної достовірної персональної інформації про людину. Це перш за все методи оцінки. Можна виділити такі, що найбільш практикуються і мають визначену правову основу і розроблений порядок проведення і застосування одержаних результатів. На практиці роботи з персоналом у держслужбі таким методом є атестація.

Другу групу кадрових технологій складають ті, що дозволяють забезпечувати кількісні і якісні характеристики складу персоналу, необхідні для організації. Це технології відбору, формування резерву, кадрового планування, професійного розвитку. Сукупність цих кадрових технологій утворює основу кадрової культури керівника і фахівців кадрової служби (служби управління персоналом).

До третьої групи належать кадрові технології, що дозволяють одержати високі результати діяльності кожного фахівця і сукупний ефект від узгоджених дій усього персоналу. Сюди можна віднести такі технології як відбір персоналу, ротацию, управління кар'єрою персоналу.

Застосування кадрових технологій у державній службі повинне здійснюватися на нормативно-правовій основі, що надає їм легітимності. Це означає, що:

- дії керівників і фахівців кадрових служб щодо застосування і використання результатів кадрових технологій суворо регламентовані нормами права;

- зміст кадрових технологій має бути доступним і зрозумілим для тих, відносно кого вони застосовуються;

- кадрові технології не повинні порушувати прав людини, ущемлювати особисту гідність, призводити до одержання і розголошення інформації, що не має відношення до виконання її обов'язків, у тому числі й щодо стану здоров'я;

- право на застосування кадрових технологій повинні мати ті, хто наділений для цього достатньою компетенцією і кваліфікацією.

У держслужбі нормативно-правовою основою для застосування кадрових технологій є Конституція, Закон України «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента, що регулюють питання проходження держслужби, конкурсного заміщення вакантних посад, оцінки, атестації, зарахування до кадрового резерву і звільнення. Однак у наш час практично не мають нормативних документів такі кадрові технології як управління кар'єрою, ротація кадрів та ін.

Процес успішного набору кадрів вимагає систематичного підходу з використанням декількох раціональних методик у межах процесу відбору і найму кадрів. Цей процес складається з наступних етапів:

1. Аналіз потреб у кадрах включає загальний аналіз дійсних і майбутніх вимог і визначення проблем найму і відбору кадрів.

2. Визначення вимог – точне визначення того, які вимоги висуваються і є необхідними на даній посаді, шляхом аналізу роботи (робочого місця, посади), тобто посадової інструкції і особистісної специфікації, а також визначення строків і умов найму (Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців).

3. Визначення основних джерел надходження кандидатів. Цей процес включає детальний аналіз методів проведення рекламної кампанії вакантних

місць (посад), способів використання консультантів з найму і відбору кадрів, методу набору кадрів з навчальних закладів.

4. Вибір методик набору кадрів – процеси вибору методик відсіювання кандидатів, співбесіди і тестування, одержання рекомендаційних листів і пропозицій роботи.

5. Вступ до посади – остаточний процес забезпечення того, щоб нові працівники органічно вписалися в конкретний трудовий колектив і організацію в цілому.

Оцінка персоналу пронизує всю систему управління персоналом – відбір, розстановку, службове просування, професійний розвиток, підготовку резерву, розвиток кар'єри, мотивацію діяльності. Технологія ефективної оцінки персоналу повинна бути побудована таким чином, щоб персонал був оцінений: об'єктивно і прозоро (поза залежністю від суб'єктивної думки чи окремого судження), надійно і діагностовано (відносно вільно від впливу ситуативних чинників (колишніх успіхів і невдач, можливо, випадкових, але значних по відношенню до структури посадових обов'язків), достовірно за змістом його професійної діяльності відповідно до функціональних обов'язків, прогностично (оцінка повинна давати можливість прогнозування ефективності подальшої праці співробітника), комплексно (оцінений не лише кожен працівник, але й зв'язки і стосунки всередині організації, її можливості в цілому).

Однією з головних проблем під час оцінки персоналу є розробка її критеріїв. Конкретний зміст критеріїв визначається складом тих характеристик, які підлягають оцінці.

Кожна з посад може мати свій набір характеристик, які слід установлювати і оцінювати у перерахованій групі критеріїв залежно від їх спеціалізації, проте структура критеріїв лишається незмінною. Керівники і фахівці не можуть бути оцінені за єдиною схемою. Слід враховувати, що робота керівників охоплює адміністративно-управлінські, організаційні, розпорядчі і виховні функції. Наприклад, у начальника самостійного управління (самостійного відділу) завданням, обов'язками та повноваженнями є здійснення керівництва діяльністю

самостійного управління, розподіл обов'язків між працівниками, очолювання та контроль їх роботи:

- забезпечення ефективного виконання покладених на самостійне управління (самостійний відділ) завдань щодо реалізації державної політики у підвідомчій сфері (галузі) управління та в межах компетенції управління закріплених за самостійним управлінням (самостійним відділом) показників;

- організація розробки проектів нормативно-правових актів, державних програм, що належать до компетенції управління (самостійного відділу);

- визначення політики та стратегії діяльності управління (самостійного відділу);

- контроль над процесами реалізації державної політики у відповідній сфері (галузі управління, виконання нормативно-правових актів, розпоряджень і наказів по міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади у межах затвердження посадових обов'язків);

- організація, регулювання та контроль своєчасного та якісного розгляду працівниками самостійного управління (самостійного відділу) звернень громадян, громадських об'єднань, державних і недержавних підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються діяльності управління (самостійного відділу), а також розробка за результатами їх аналізу проектів відповідних рішень згідно з чинним законодавством, які вносять на розгляд керівництва органу;

- планування, регулювання та контроль ефективної взаємодії самостійного управління (самостійного відділу) з іншими зацікавленими підрозділами органів виконавчої влади вищого рівня, підготовка керівництву доповідних записок, проектів наказів та розпоряджень та ін. [1].

У діяльності фахівців переважають праці аналітичного і виконавського характеру. Згідно з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців:

Провідний спеціаліст:

- під керівництвом керівника підрозділу здійснює координацію та методичне керівництво на певній ділянці одного з напрямів роботи підрозділу;
- контролює, аналізує та оцінює стан справ на відповідній ділянці роботи;
- бере участь в узагальненні практики застосування законодавства та ходу реалізації державної політики у відповідній сфері управління та забезпечення їх виконання у межах своїх повноважень;
- веде накопичення банку даних про підприємства регіону, інвестиційні проекти регіону, потенційних інвесторів;
- взаємодіє з громадськими організаціями підприємств з питань розвитку та підтримки підприємництва;
- готує проекти рішень та пропозицій керівництву щодо виконання доручень органів виконавчої влади вищого рівня;
- бере участь у підготовці проектів нормативних та організаційно-методичних документів, проведенні експертизи документів, що стосуються відповідного напрямку роботи підрозділу, та підготовці інформації про результати цієї роботи;
- надає консультативно-методичну допомогу спеціалістам місцевих державних адміністрацій нижчого рівня та підприємцям регіону з питань, що належать до його компетенції;
- готує проекти відповідей на звернення та заяви, що надійшли для розгляду до відповідного підрозділу.

До структури критеріїв, за якими слід оцінювати персонал, входять:

- професійні критерії – це характеристики рівня професіоналізму, професійного досвіду на займаній посаді, професійних знань, умінь, навичок людини, її кваліфікації, результатів праці;
- ділові критерії – характеризують організаторські й інтелектуальні здібності, відповідальність, ініціативність, діловитість, націленість на високу результативність праці. інтелект, рівень аналітичності, тобто професійні можливості людини;

- особистісні критерії розкривають такі особливості людини як моральність, чесність, справедливість, морально-психологічні характеристики;
- інтегральні критерії – це характеристики, що утворюються на підставі інших, притаманних людині якостей, таких як професійний авторитет, культура мислення, мовлення.

Змістом механізму оцінки персоналу є такі елементи: суб'єкт оцінки; об'єкт оцінки, науково обґрунтовані показники оцінки персоналу; процедура оцінки; методи оцінки.

Суб'єкт оцінки – керівники органів, організацій (підприємств, установ), відділи кадрів, члени атестаційних, конкурсних комісій, фахівці-експерти (психологи, правники, соціологи, професіологи, досвідчені практики). Функції з ведення оцінки кадрів розподіляються між керівниками структурних підрозділів (декількох рівнів) і відділами кадрів, які, ґрунтуючись на діючому законодавстві, розроблюють загальні принципи, форми і методи оцінки персоналу і контролюють реалізацію одержаних висновків і рекомендацій на практиці.

Об'єкт оцінки – це персонал (працівники), що претендують на висунення, переміщення, а також особи, які підпадають під звільнення.

Щодо процедури оцінки, то в основі процедури оцінки лежать обрані критерії звірення ідеальних вимог з тими даними, що одержані в результаті конкурсу чи атестації. Підготовча процедура оцінки персоналу включає розробку відповідної документації, формування перевірочних комісій, визначення методик і проведення оцінки; виділення загальних і пріоритетних критеріїв оцінки працівників, комп'ютерне забезпечення оцінних заходів. Процедура власне оцінки (наприклад, засідання атестаційної комісії) регламентується нормативно-правовим актом. Після того підводяться підсумки перевірки, виводиться загальна інтегральна оцінка кожного працівника. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік.

Згідно зі ст. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від

14 серпня 1996 р. № 950 у період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків.

На жаль, нормативно (законодавчо) метод оцінки не закріплений. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. № 950 нічого не йдеться про конкретні форми і методи виявлення здібностей чиновників.

З-поміж кадрових технологій однією з найважливіших є відбір персоналу на посади. Відбір персоналу – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці чи посаді і вибору з сукупності претендентів найбільш підходящого з урахуванням відповідності його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей і здібностей характеру діяльності інтересам організації і його самого.

Відбір персоналу необхідно відрізнити від підбору персоналу. В Україні не існує правового визначення відбору і підбору кадрів на державну службу. У звичайній діяльності поняття «відбір» і «підбір» керівниками кадрових служб і кадровими працівниками використовуються як синоніми, але не завжди відповідають змісту кадрової діяльності. У процесі відбору відбувається пошук людей на певні посади з урахуванням встановлених кваліфікаційних вимог до цієї посади.

Комплексний підхід до пошуку і відбору персоналу на держслужбу складається з низки основних завдань: 1) визначення потреби щодо персоналу з урахуванням основних цілей організації; 2) одержання точної інформації про те, які вимоги до працівника висуває вакантна посада; 3) установлення кваліфікаційних вимог, необхідних для успішного виконання роботи; 4) визначення особистісних і ділових якостей; 5) пошук можливих джерел кадрового поповнення і вибір адекватних методів залучення підходящих кандидатів; 6)

визначення методів відбору кадрів; 7) забезпечення найкращих умов для адаптації нових працівників до роботи в організації.

Відбір і розстановка кадрів вирішує два взаємопов'язаних завдання: 1) призначення на посаду найбільш підходящих працівників; 2) знаходження для кожного з них сфери трудової діяльності, що найбільше відповідає його даним.

Таким чином, відбір персоналу на держслужбу є системою заходів, що сприяють формуванню такого складу держслужбовців, кількісні і якісні характеристики якого відповідали б цілям і завданням держслужби.

Складовою частиною відбору громадян на держслужбу є професійний відбір. У практичній роботі з управління персоналом держслужби професійний відбір займає одне з важливих місць у діяльності як керівників держорганів, так і кадрових служб. Критерії професійного відбору зумовлені тією предметною сферою, яка складає зміст посадових функцій або вимог професійного виду діяльності.

Під час професійного відбору пріоритет віддається інтересам організації, і йде пошук людини під професійно-кваліфікаційні вимоги посади, з урахуванням рівня і профілю професійної освіти, стажу держслужби і досвіду роботи за спеціальністю, професійних здібностей, особистісних якостей, знань, навичок, умінь, успішності попередньої професійної діяльності.

Відбір і професійний відбір персоналу на державну службу як система заходів будується на підставі принципів, механізмів, сукупності процедур. Основні організаційно-правові принципи відбору персоналу базуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців». Зокрема це:

- законність, що витікає з самої природи Конституції. Принцип вимагає порядку проведення і процедури відбору кадрів на державну службу у суворій відповідності до норм закону. Тому організація відбору кадрів у держслужбі вимагає чіткої і обґрунтованої на нормах права системи вимог;

- принцип гарантії державою рівності прав і свобод людини і громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, приналежність до громадських об'єднань, а також інших обставин;

- принцип заборони будь-яких форм обмежень прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної або релігійної приналежності;

- право громадян України брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через своїх представників – органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Вступ на держслужбу і знаходження на ній є однією з форм участі громадян в управлінні справами держави і суспільства;

- право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати рід діяльності і професії;

- принцип рівного доступу громадян на державну службу. Це означає, що правом вступу (доступу) на держслужбу наділений кожен громадянин, однак прийом на держслужбу не здійснюється автоматично; від обумовлений нормативно встановленими вимогами. Реалізація цього принципу в обов'язковому порядку вимагає розробки і затвердження кваліфікаційних вимог за кожною посадою держслужби, закріплених у посадових характеристиках;

- принцип захисту даних про особистісне життя і недоторканність приватного життя державного службовця. Низка положень Конституції України і Законів України гарантують права громадянина і державного службовця на недоторканність особистої таємниці, захист честі, неприпустимості без його згоди збору, збереження, використання і розповсюдження інформації про приватне життя.

Крім того можна виділити спеціальні принципи відбору кадрового складу:

- професіоналізм і компетентність осіб, які вступають на державну службу. Він установлює основні вимоги до професійного відбору на посади державної служби;

- під час відбору громадян на державну службу важливо враховувати принцип єдності основних вимог, що висуваються до державної служби.

Застосовуючи до практики відбору, це означає, що мають бути встановлені єдині правила під час вступу громадян на службу, критерії оцінки під час проведення конкурсу тощо. З цього принципу витікає і єдність критеріїв, що встановлюються під час прийому і перебування громадян на держслужбі;

- принцип незалежності держслужбовців від приватних інтересів будь-яких політичних і громадських об'єднань, бізнес-структур, соціальних груп, юридичних і фізичних осіб під час прийому громадян на держслужбу чи просування по ній.

Розглянемо конкурс як основний спосіб заміщення державної посади. Порядок і умови проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців закріплено нормативно у Законі України «Про державну службу» та Постанові КМУ «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169.

Конкурс на заміщення посади – це визначення відповідно до умов конкурсу з числа кандидатів на заміщення посади держслужби найбільш підходящого цій посаді кандидата. Під конкурсом у системі державної служби розуміють особливу процедуру відбору кадрів на вакантні державні посади відповідно до рішення конкурсної комісії [249, с. 386].

Конкурс – установа законом організаційно-правова форма реалізації конституційного права рівного доступу громадян до державної служби, яка полягає в особливому порядку відбору кандидатур на вакантні посади державної служби [135, с. 44].

А. Гусєв справедливо відзначає, що «під час вступу у службово-трудова відносини державний орган – роботодавець не наділений свободою вибору, а зобов'язаний здійснити відповідне призначення і заключити трудовий договір саме з тим громадянином, який відповідно до приписів законодавства має право доступу до даної посади державної служби» [136]. «Це демократичне право дуже важливе для усунення бюрократизації державного апарату і перетворення його у самодостатню силу, відірвану від народу (...) Рівний доступ на державну службу покликаний забезпечувати нормальну змінюваність і оновлення чиновництва,

неприпустимість його перетворення в касту» [87, с. 216–217]. «Дане положення відповідає п. 5 «с» ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1996 р., згідно з яким кожен громадянин повинен без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень бути допущений у своїй країні на загальних засадах рівності до державної служби» [186, с. 131].

З урахуванням викладеного вище, можна зробити висновок про те, що конкурс на заміщення вакантної державної посади – це правовий засіб забезпечення інтересів держави, яка проголошує рівний доступ громадян до державної служби. Згідно зі ст. 15 «Прийняття на державну службу» Закону України «Про державну службу» прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу. Забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб встановлюється відповідними органами [10].

Проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється положеннями Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого Постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. № 169 (далі – Порядок) [45]. Відповідно до цього Порядку (ст. 1) проводиться конкурсний відбір на заміщення вакантних посад державних службовців третьої – сьомої категорій (далі – Конкурс), крім випадків, коли законами України

встановлено інший порядок заміщення таких посад. Згідно зі ст. 2 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантної посади державного службовця повинен забезпечувати конституційне право рівного доступу до державної служби громадян України.

Аналіз згаданого порядку дає можливість стверджувати, що конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців здійснюється у процесуальній формі. Як відзначає О. Г. Лук'янова, процесуальна форма – це сукупність правил процедури послідовних дій, що має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей.

Найважливішою ознакою процесуальної форми є її відповідність принципам процесуального права. Така відповідність передбачає наявність системи гарантій прав осіб, що беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права. Наступною важливою ознакою процесуальної форми є її чітка і детальна регламентованість процесуальним законодавством. Правила процедури, що складають основу процесуальної форми, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної. Ще однією ознакою процесуальної форми є її цільова спрямованість, тобто процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі.

З точки зору свого складу, процесуальна форма представляє собою систему наступних процесуальних правил: умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок видання і реалізації передбачених процесуальних актів.

Згідно зі ст. 9 Порядку, конкурс проводиться поетапно: 1) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації; 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади; 3) проведення іспиту та відбір кандидатів [45].

На підготовчому етапі перш за все державний орган публікує оголошення про прийом документів для участі в конкурсі у періодичному друкованому виданні, а також розміщує інформацію про проведення конкурсу на сайті державного органу [45, ст. 10]. Конкурс у державному органі оголошується за рішенням керівника державного органу за наявності вакансії, заміщення якої може бути за законом здійснено на конкурсній основі.

Згідно зі ст. 11 Порядку в оголошенні про проведення конкурсу повинні міститися такі відомості: 1) найменування державного органу із зазначенням його місцезнаходження, адреси та номерів телефонів; 2) назви вакантних посад із зазначенням, що додаткова інформація щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці надається кадровою службою; 3) основні вимоги до кандидатів, визначені державним органом згідно з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад державних службовців; 4) термін прийняття документів (протягом 30 календарних днів з дня оголошення про проведення конкурсу). В оголошенні може міститися додаткова інформація, що не суперечить законодавству про державну службу.

Згідно зі ст. 13 Порядку особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії державного органу, в якому проводиться конкурс, такі документи: заяву про участь у конкурсі, в якій зазначається про ознайомлення заявника із встановленими законодавством обмеженнями щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби; заповнену особову картку (форма П-2 ДС) з відповідними додатками; дві фотокартки розміром 4 x 6 см; копії документів про освіту, підвищення кваліфікації, присвоєння наукового ступеня або вченого звання, засвідчені нотаріально чи в іншому встановленому законодавством порядку; відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, наявність у себе та близьких осіб корпоративних прав; копію першої та другої сторінок паспорта громадянина України, засвідчену кадровою службою; довідку про стан здоров'я; письмову згоду на проведення спеціальної перевірки.

Особи, які працюють у державному органі, де оголошено конкурс, і бажають взяти у ньому участь, зазначених документів до заяви не додають.

Кадрова служба державного органу перевіряє подані документи на відповідність їх встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посаду державного службовця [45, ст. 16]. Забороняється вимагати відомості та документи, подання, яких не передбачено законодавством.

Доцільно, щоб у Положенні «Про конкурс» було передбачено, що оцінка кандидатів здійснюється на підставі:

- наданих документів про освіту, проходження державної служби, здійснення іншої трудової діяльності (надання документів, що підтверджують ділову репутацію: відсутність фактів звільнення за статтею КЗпП України, відсутність фактів корупційного характеру, конфлікту інтересів);

- підсумків (результату) конкурсних процедур з використанням методів оцінки професійних і особистісних якостей кандидатів, включаючи індивідуальну співбесіду. Анкетування, проведення групових дискусій, написання реферату або тестування з питань, пов'язаних з виконанням посадових обов'язків з вакантної посади державної служби, на заміщення якої претендують кандидати.

Доцільно створити комп'ютерну мережу прийому і подання документів для участі у конкурсі на посади державної служби. Щоб спростити процедуру участі в конкурсі на посади державної служби і ввести в коло можливих кандидатів представників різних верств населення, доцільно запровадити подання необхідних документів у режимі реального часу (on-line) і заповнювати відповідний бланк (форму, анкету конкурсанта) через Internet. Це буде сприяти економії коштів кандидатів (тому що сьогодні повний пакет документів включає нотаріально засвідчені копії та витрати на проїзд для участі у конкурсі для кандидатів на посади державних службовців з інших районів місцевості).

Процедура конкурсу має бути такою:

- перший етап конкурсу – анкета і творче завдання,

- другий етап конкурсу – тестування або екзамен – об'єктивна оцінка знань і здібностей кандидатів, які претендують на посади державних службовців, з професійних знань, умінь і навичок.

Доцільно створити єдину національну мережу тестування державних службовців (за прикладом Казахстану). Вона має бути представлена регіональними обласними центрами, об'єднаними єдиною корпоративною мережею, і такою, що здійснює тестування у режимі реального часу через центральний сервер у м. Києві.

Програма, за якою має проходити тестування, повинна називатися «Тестування державного службовця». Якщо тестування буде проводитися за аналогією з незалежним оцінюванням якості освіти, то тестування і оцінювання має відбуватися за 200-бальною системою. Таким, що вдало склав тест, слід вважати кандидата, який набрав від 165 до 180 балів (кандидат, який не пройшов тестування, повинен набрати 124 бали).

Проведення тестування, розробку нових і доопрацювання чинних тестів, моніторинг і оцінку якості державної служби повинен здійснювати Єдиний незалежний Центр управління персоналом державної служби, який необхідно для цього створити. На цей центр необхідно покласти обов'язки організації і дії національної мережі тестування державних службовців, проведення тестування всіх державних службовців з виставленням рейтингу, а також створення і ведення реєстру державних службовців з їх рейтингом.

Наступний етап конкурсного відбору – проведення співбесіди з претендентами на державну службу з числа тих, хто вдало пройшов незалежне тестування. Під час співбесіди необхідно виявити такі характеристики претендента як комунікативність, здатність самостійно виконувати рішення, розподіляти обов'язки, здатність до ініціативи і творчості, до самоосвіти і професійного зростання, добросовісне виконання своїх обов'язків.

Після проходження тестування і співбесіди приймається об'єктивне рішення. Складається рейтинг (сума тестових балів і балів за співбесіду) і за результатами рейтингу рекомендують претендента, який набрав більше балів.

Іспит проводиться конкурсною комісією державного органу, в якому оголошено конкурс, з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців [45, ст. 19]. Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців затверджується наказом Головного управління державної служби України разом з Українською Академією державного управління при Президентові України від 10 травня 2002 р. № 30/84 – визначає правові та організаційні засади проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад держслужбовців як одного з етапів конкурсу.

Порядок проведення іспиту у державному органі та перелік питань на перевірку знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень цього державного органу та його структурних підрозділів затверджується керівником органу, в якому проводиться конкурс, відповідно до цього Порядку та Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [45, ст. 23]. Питання мають бути актуальними, ґрунтуватися на нормах чинного законодавства України. До кожного білета включається по одному питанню на перевірку знань Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання та протидії корупції» та два питання на перевірку знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу [45, ст. 21] – всього п'ять питань.

Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців [45, ст. 25]. Комісія може рекомендувати для зарахування до кадрового резерву у цьому державному органі кандидатів, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди. Вони протягом року можуть бути прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів конкурсної комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним

є голос голови комісії [45, ст. 29]. Засідання конкурсної комісії вважається правоможним, якщо на ньому присутні не менше ніж 2/3 її складу [45, ст. 28].

Результати конкурсної комісії повідомляються кандидатам, які брали участь у конкурсі, протягом 3-х днів після його завершення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене у порядку, передбаченому законодавством.

Таким чином, проаналізовані положення Порядку підтверджують, що конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців здійснюється у процесуальній формі.

На прикладі окремих країн розглянемо зарубіжний досвід конкурсного відбору кандидатів на державні посади. Наприклад, у Великій Британії відповідно до прийнятих правил кандидати на державні посади мають бути британськими підданими, громадянами Співдружності або громадянами Ірландської Республіки. Для зарахування на деякі посади і перебування на них встановлені вікові обмеження. Наприклад, посаду адміністратора-стажера мають право займати лише особи, що не досягли 36-річного віку, виконавця – службовці у віковому діапазоні від 17,5 до 49 років, а асистента керівника в'язниці – особа від 24 років. Допуск до деяких державних посад передбачає також певну кваліфікацію: у одних випадках потрібен, наприклад, лише шкільний диплом, в інших – диплом про вищу освіту, в третіх – наявність диплома про вищу освіту плюс науковий ступінь.

Відбором кандидатів для вступу на цивільну службу займаються безпосередньо міністерства і відомства під загальним контролем Комісії у справах цивільної служби. Допоміжну роль під час відбору персоналу виконують деякі спеціалізовані організації, такі як Агентство з оцінки і відбору кандидатів для цивільної служби, Група корпоративного розвитку та ін. З метою вдосконалення професійної підготовки кадрів для цивільної служби заснований Центр з вивчення питань управління і політики, а також Організація з навчання кадрів для центральних органів державного управління.

Головна роль у регулюванні правил і безпосередньому відборі кандидатів належить Комісії у справах цивільної служби, що діє з 1855 року. Вони покликані

забезпечувати дотримання принципу справедливої оцінки заслуг кандидатів на посади цивільної служби шляхом проведення відкритих конкурсів. Комісіонери здійснюють загальний контроль за політикою і практикою набору на цивільну службу а також узагальнюють і аналізують досвід прийому необхідного контингенту в щорічному звіті. Жодне призначення на будь-яку посаду не повинне здійснюватися без їх письмової згоди. Процедура відбору складається з декількох етапів.

На першому з них здійснюється письмова доповідь на задану тему. З тими, хто успішно пройшов цю процедуру, протягом двох днів проводять тести й інтерв'ю, які в наш час набули основного значення. Потім на підставі оцінки всієї сукупної інформації про претендента проводиться завершальна співбесіда, у результаті чого вирішується питання про зарахування. При цьому беруть до уваги рекомендації шкіл і університетів, де кандидати проходили курс навчання. Міністерства і відомства мають право встановлювати для тих, хто успішно пройшов конкурс і зарахований як цивільний службовець, випробувальний термін, який не повинен перевищувати двох років [134, с. 475–476].

У США під федеральним державним службовцем розуміють будь-яку особу, праця якої оплачується з федерального бюджету. Основу організації федеральної державної служби складають три частини (сегменти) службовців: «конкурсні», «патронажні» і «виняткові».

До першої належать особи, які вступили на службу і просуваються по ній відповідно до принципу «системы заслуг». Набір на відповідні посади здійснюється у двох формах – «відкритій» (для посад власне конкурсної служби) и «закритої» (для служб охорони здоров'я, лісового господарства і низки інших відомств). До другої – службовці, які призначаються на посади Президентом: одноосібно (помічники і радники президента), за порадою і з відома Сенату (глави федеральних органів виконавчої влади та ін.), довірені особи, які забезпечують організацію роботи глав федеральних органів виконавчої влади (радники, секретарі міністерств та ін.). До числа третіх («виняткових») потрапляють ті, хто має особливий статус, оскільки виключені з-під дії закону про державну

(цивільну) службу (ФБР, ЦРУ, Держдепартамент, представництва США у міжнародних організаціях та ін.).

На конкурсну службу і службу в «закритих органах» іноземці не приймаються, за винятком нижчих посад і окремих відомств (наприклад, Державного департаменту), де існує необхідність залучення фахівців вищої кваліфікації, які не є громадянами США [134, с. 478].

Процедура прийому на роботу включає такі стадії: перевірка заяви; проведення іспитів або співбесіди; перевірка благонадійності; вибір кандидата на посаду; перевірка протягом випробувального терміну. Конкурсні іспити проводяться в письмовій і усній формі і мають на меті перевірку професійних знань і придатності кандидатів для зайняття посад, як правило, середньої ланки управління. Екзаменаційні вимоги узгоджуються з Управлінням у справах державної служби.

Важливою умовою є публікація переліку вакансій, за якими проводяться іспити на заміщення посад, що формально дає можливість узяти в них участь кожній зацікавленій особі. Допускається виплата компенсацій тим здобувачам, які приїжджають на іспити або співбесіди з іншої місцевості [134, с. 481].

У Франції прийом на державну публічну службу здійснюється на конкурсній основі. Конкурси бувають трьох видів: зовнішній, внутрішній і змішаний (відкритий). Зовнішній конкурс (його ще називають «навчальним») призначений лише для кандидатів, що лише передбачають вступити на службу. Внутрішній, або конкурс чиновників, орієнтований для просування по службі осіб, що вже мають стаж. І змішаний поєднує вимоги двох, зазначених вище конкурсів.

Конкурс оголошується постановою відповідного міністра, в якій зазначають порядок проведення випробувань, кількість посад, що підлягають заміщенню, початок реєстрації і початок випробувань. До конкурсу допускають будь-яку зацікавлену особу, а сама процедура допуску полягає у внесенні кандидата до реєстраційного списку. Відбір кандидатів на державну службу проводиться спеціальним журі, створеним органом, що набирає державних публічних

службовців. Жюрі має бути неупередженим і підкорятися лише регламенту конкурсу. За результатами випробувань жюрі складає список придатних, з його точки зору, кандидатів, ранжируючи їх відповідно до оцінок. Список можливих кандидатів передається зазначеному вище органу, який виносить остаточну ухвалу. Прийнятий на державну службу не одразу набуває статус чиновника, а отримує посаду чиновника-стажиста. Будь-яка особа, що брала участь у конкурсі, може оскаржити його результати в адміністративному суді.

Принцип конкурсного відбору, будучи основним, не виключає й інші способи набору чиновників. За декретом уряду від 21 березня 1959 р. і законом від 11 січня 1984 р. на вищі посади призначаються: генеральний секретар уряду, префекти, директор центральної адміністрації, послы та ін. Ті, кого прийняли на конкурсній основі, складають близько половини всіх публічних службовців, чисельність яких регулярно варіюється [134, с. 462–463].

Законодавство ФРН досить детально регулює порядок прийому на публічну службу. Претенденти визначаються за допомогою сповіщення про наявність вільної посади у спеціальних друкованих повідомленнях. Їх відбір повинен здійснюватися відповідно до придатності, здібностей і професійних досягнень без урахування статі, походження, раси, віросповідання, релігійних або політичних поглядів. Призначення на посаду здійснюється після підтвердження їх придатності до публічної служби у результаті складання іспитів. Якщо вік службовця не перевищує 32 роки, він може бути призначений на посаду лише після випробувального терміну. Призначення допускається лише на нижчі посади.

Для підтвердження професійної придатності службовцеві надається можливість пройти випробувальний термін, який в цілому не може перевищувати 5-ти років. Призначення на публічну службу довічно здійснюється лише після успішного проходження випробувального терміну і досягнення 27-річного віку.

Здобуття відповідних посад можливе у випадку виконання низки умов залежно від рангу. Для проходження служби нижнього рівня потрібні: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти; а також підготовча практика до зайняття посади. Для проходження служби

середнього рівня необхідно: закінчення реального училища; підготовча практика до зайняття посади протягом одного року; складання відповідного іспиту. Для проходження служби підвищеного рівня (перший ступінь) потрібні: шкільна освіта, що дає право на вступ до вищої школи; підготовча практика до зайняття посади протягом трьох років; складання іспиту на право служби на цій посаді. Для проходження служби вищого рівня (другий ступінь) потрібні: закінчення вищої школи; підготовча практика до зайняття посади протягом як мінімум двох років; складання іспиту на право проходження служби.

Публічний службовець несе повну особисту відповідальність за правомірність своїх дій. Про свої сумніви відносно правомірності (законності) службових вказівок (розпоряджень) він повинен негайно повідомляти свого безпосереднього керівника. Якщо розпорядження залишається в силі, то службовець, якщо його сумніви відносно правомірності цього розпорядження залишилися, повинен звернутися до іншого вищого керівника. Якщо і він письмово (на прохання службовця) підтверджує розпорядження, то державний службовець повинен його виконати за умови, якщо таке виконання не здається йому караним, таким, що суперечить установленому порядку, не порушує людської гідності. Таке виконання звільняє його від відповідальності.

Державний службовець-чиновник зобов'язаний принести присягу: «Присягаюся дотримуватися Основного закону ФРН і всіх законів, що діють у Федеративній Республіці, і добросовісно виконувати свої службові обов'язки, як мені допоможе бог». Присягу можна приносити і без слів «як мені допоможе бог». Закон дозволяє членам будь-якої релігійної общини замість слова «присягаюся» вживати іншу форму завірення. У деяких випадках закон допускає виключення, і принесення присяги можна не вимагати: службовець повинен урочисто обіцяти, що буде добросовісно виконувати свої службові обов'язки. Присяга підтверджує публічно-правові відносини обов'язку і вірності між ФРН і державним службовцем. Якщо службовець відмовляється принести присягу, то його звільняють.

Публічному службовцеві для всякої іншої роботи окрім основної потрібен попередній дозвіл вищої службової інстанції.

Просування по службі включає підготовчу службу і випробувальний термін. Підготовча служба нижчого рівня триває шість місяців, випробувальний термін – один рік (цей термін може бути продовжений); середнього рівня – триває не менше одного року зі складанням іспиту, випробувальний термін складає два роки. Проте, для службовців, що склали іспит з результатом вищим за середній рівень, він може бути скорочений до одного року або навіть до шести місяців.

Підготовча служба підвищеного рівня (перший ступінь) триває не менше трьох років. Після успішного складання іспиту службовець проходить випробувальний термін, що складає два з половиною роки. Службовці середнього рівня можуть бути переведені на підвищений рівень, якщо вони прослужили не менше чотирьох років і придатні до роботи на такому рівні. Ознайомлення з новою посадою триває не менше трьох років, після чого складається перехідний іспит.

Аналогічно підготовча служба вищого рівня (другий ступінь) також триває три роки, після чого складається іспит. Випробувальний термін триває три роки, але його половина проходить в органах зовнішнього управління. Посада більш високого рівня служби одного професійного напрямку може бути надана особливо здібним службовцям вищого рівня, якщо вони за своїми особистими якостями придатні для такої роботи; прослужили не менше 15 років; у віці від 40 до 58 років; пройшли усі необхідні рівні кар'єрних сходів і успішно справляються з новою посадою.

Конституційною основою оплати публічних службовців є «принцип утримання», за яким вона має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Очевидно, що лише незалежний, з економічної точки зору, публічний службовець здатен виконувати завдання, поставлені перед ним Конституцією. Законодавством передбачене право публічних службовців на певний посадовий оклад, доплати для професорів вузів, територіальні доплати, надбавки, премії за вислугу років, за звання, оплата за роботу за кордоном.

Окрім цього публічним службовцям гарантовані виплати із забезпечення. Вони включають: пенсійне забезпечення і матеріальну допомогу, забезпечення сім'ї після смерті публічного службовця, виплати у випадку його зникнення, нещасних випадків, перехідні виплати і компенсації в особливих вікових випадках. Віковою межею для виходу публічних службовців на пенсію є 65 років. Цей вік може бути збільшений до 68 років.

Публічним службовцям гарантується оплата поїздок і переїзду з одного місця проживання на інше. Кожен публічний службовець має право на щорічну відпустку для відпочинку зі збереженням повного заробітку.

Інструкція про відпустки регулює право на надання відпустки зі збереженням оплати для участі у виборах і референдумах, для боротьби за місце в парламенті, для роботи у місцевих представницьких органах, а також для виконання почесних обов'язків, якщо цього вимагає обов'язок перед законом (наприклад, присяжний засідатель у суді).

Службовець має право на допуск до своєї особистої справи. Йому повинні повідомлювати про всі скарги на нього і негативні висновки про його діяльність до внесення їх у особисту справу. Його думка про це повинна вноситися до особистої справи.

Усі публічні службовці мають право на об'єднання в профспілки й інші професійні об'єднання. Застосування якихось санкцій до публічного службовця за подібну діяльність не допускається.

Загальне керівництво публічною службою здійснюється Федеральним комітетом з кадрів, який проводить свою діяльність незалежно, у межах діючих законів і несучи за неї повну відповідальність. Комітет складається з семи постійних членів і семи їх заступників. Постійними штатними членами є голова Федеральної рахункової палати (голова Комітету) і керівник правового управління з кадрів Федерального міністерства внутрішніх справ. Останні п'ять постійних членів Комітету і їх заступники призначаються федеральним Президентом за поданням міністерства внутрішніх справ на чотири роки. При цьому три постійні члени і три їх заступники представлені провідними

профспілковими організаціями. Комітет зобов'язаний інформувати уряд про свою діяльність. Може вимагати необхідну йому інформацію. Усі інстанції зобов'язані надавати йому необхідне сприяння [134, с. 467–471].

#### **4.2 Атестація як організаційно-правовий засіб підвищення якості персоналу державного управління**

В умовах модернізації держави в апарат управління потрібні люди, здатні успішно розв'язувати нові завдання, що виникають перед країною, і лише такі люди заслуговують посадового зростання. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є усвідомлення держслужбовцями своїх професійних завдань, шляхів самоосвіти, мобілізації інтелекту на генерування нових ідей.

Удосконалення і впорядкування проходження державної служби неможливе без періодичної атестації службовців. Розробка правил і порядку проведення атестації і просування по службі мають вигляд тісно взаємопов'язаної процедури (правові інститути). Тому інститут атестації держслужбовців одержить адекватне осмислення лише тоді, коли буде чітко визначено його положення у структурі інституту державної служби.

Багато правників розглядають інститут атестації в якості структурного утворення (правового інституту) трудового права. Побутує думка, що норми, що регулюють атестацію працівників у межах правового інституту трудового договору, складають групу, внутрішня єдність якої обумовлена спільністю цілей і змістом зазначених норм. Так, на думку В. Скобелкіна, атестаційні комісії виступають в якості суб'єктів трудових правовідносин. Водночас атестація є невід'ємною частиною інституту державної служби в межах галузі адміністративного права.

Існують різні варіанти визначення поняття «атестація державних службовців», характеристики мети, завдань і значення атестації, а також правового інституту атестації. Так, Ю. Старилов під «атестацією державних

службовців» розуміє діяльність, у процесі якої атестаційна комісія у межах установленної науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності службовця посаді, яку він обіймає, здійснює оцінку ділових, особистих і моральних якостей службовця, процесу і підсумків його службової діяльності, результатами якої стають висновки і рекомендації атестаційної комісії щодо покращення праці як працівника, який атестується, так і апарату всього державного органу.

Атестація – це діяльність, що розкривається у повному об'ємі лише за умови ефективного функціонування механізму атестації протягом всіх її етапів: підготовка атестації; проведення оцінки і здійснення контролю за роботою службовців; прийняття рішення відповідним керівним органом або керівником за результатами атестації; реалізація рекомендацій атестаційних комісій щодо удосконалення роботи службовців і всієї адміністрації в цілому; розв'язання суперечок, що виникають у зв'язку з проведенням атестації і її результатами, підбиття підсумків атестації; розповсюдження передового атестаційного досвіду. Таку точку зору розділяють Б. Габричидзе і А. Чернявський.

На думку В. Авер'янова і С. Кивалова, правовий інститут атестації представляє собою систему правових норм, що регулюють атестаційно-правові відносини, які виникають під час проходження державної служби, під час оцінки ділових, особистих, моральних якостей службовців, результатів їх роботи і дієвого контролю за діяльністю службовців з метою визначення рівня професійної підготовки і відповідності державного службовця посаді, яку він обіймає; вирішення питання щодо присвоєння державному службовцю рангів і категорій і у підвищенні ефективності управління.

Значною мірою цьому може сприяти атестація, але лише за умови правильної її організації. Досвід розвинених демократичних держав Європи і Північної Америки свідчить про те, що атестація є дієвим засобом роботи з кадрами, що дозволяє здійснювати контроль за рівнем кваліфікації і професіоналізмом держслужбовців.

Нині основним правовим актом з питань проведення атестації є «Положення про проведення атестації державних службовців», затверджене постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1992, а методичні рекомендації щодо його застосування – наказом Головного управління державної служби України від 02 березня 2001 р. № 16, а також Методичні рекомендації, Положення про проведення атестації від 02 березня 2001 р.

«З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявленні працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками, державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» [10] та інших нормативно-правових актів.

Атестація покликана впливати на розвиток професіоналізму держслужбовців, сприяючи тим самим процесу становлення держслужби як професійної діяльності. Одночасно вона повинна стати правовим засобом розширення демократичних засад у кадровій політиці і в управлінні держслужбою, засобом забезпечення формування і реалізації цілеспрямованої і передбаченої кадрової політики у сфері державної служби. Однак, не дивлячись на позитивні зрушення, що відбулися в результаті реформування державної служби, у більшості випадків атестація страждає від попередніх недоліків, здебільшого має формальний характер, нерідко слугує інструментом позбавлення від «неугодних» службовців тощо, а тому не сприяє досягненню тих цілей, заради яких здійснюється.

Формалізм і проведення атестації доповнюється ігноруванням у багатьох випадках керівниками її результатів. Домінуючим виявляється розсуд керівника під час прийняття рішення за підсумками атестації, а не реальні результати оцінки під час проведення атестації що, як наслідок, ускладнює успішне впровадження

атестації в органах держвлади і не сприяє її перетворенню в реальний засіб забезпечення високого рівня професіоналізму і компетентності держслужбовців.

Погодимося з В. Черепановим у тому, що участь в атестації найважливіше право і обов'язок держслужбовця. Юридичний бік положення державних цивільних службовців полягає в тому, що вони зобов'язані у встановленій організаційно-правовій формі періодично атестуватися. Підкорятися правилам поведінки атестації і виконувати рекомендації атестаційної комісії – юридичний обов'язок кожного цивільного службовця.

Атестація має найважливіше значення у практичній діяльності, оскільки є правовим засобом розширення демократичних засад у кадровій політиці і в управлінні державною службою, засобом забезпечення формування і реалізації цілеспрямованої і передбачуваної кадрової політики в державних органах і, в кінцевому підсумку, у формуванні персоналу управління (кадрового потенціалу) в державних органах.

Сутність атестації можна розглядати і в широкому, і у вузькому значенні. На думку Ю. Старилова і Ю. Битяка, завдання і функції атестації доречно розглядати у широкому і вузькому значенні. Атестація, у широкому розумінні, є одним з чинників проведення державної кадрової політики у сфері держслужби. Її основними завданнями є: дотримання на практиці принципів держслужби, забезпечення законності у системі функціонування держслужби, формування професіонального кадрового персоналу державних органів, виявлення потенційних можливостей держслужбовців з метою їх кар'єрного зростання, застосування до державного службовця заходів відповідальності і стимулювання, підвищення дисципліни і відповідальності, забезпечення реального функціонування механізму просування службовців у службовій ієрархії, дотримання стабільності державної служби, стимулювання підвищення кваліфікації і професіоналізму службовців, попередження і боротьба з правопорушеннями і корупцією у системі державної служби.

Атестація, у вузькому значенні, здійснюється з метою перевірки і оцінки професійних, ділових, і особистих якостей службовця, визначення його службово-

посадової відповідності вимогам, що висуваються до служби. Отже, атестація – визначення кваліфікації, рівня знань працівника. Таким чином, виділяють два завдання атестації:

- 1) установлення відповідності службовця посаді, яку він обіймає (визначення рівня професійної підготовки);
- 2) присвоєння кваліфікаційного розряду.

Правові норми, що входять до інституту атестації, встановлюють певний порядок діяльності державних органів, скерований на організацію і проведення оцінки службовців.

Під правовим інститутом атестації, на думку Ю. Старилова, слід розуміти систему правових норм, що регулюють атестаційно-посадові відносини, що складаються під час проходження державної служби у процесі здійснення діяльності щодо оцінки ділових, особистих, моральних якостей, результатів їх праці і дієвого контролю за роботою службовців з метою визначення рівня їх професійної підготовки і відповідності посаді державної служби, яку обіймають, вирішення питань про присвоєння державному службовцю кваліфікаційного розряду і підвищення ефективності управління.

Атестація як головна форма перевірки і оцінки якості управлінських кадрів виконує достатньо важливі функції та є принциповим компонентом кадрової роботи. Атестація спрямована на розвиток управлінського потенціалу державних органів, органів місцевого самоврядування, їх апаратів, підвищення ефективності реалізації управлінських функцій, організацію роботи апарату, удосконалення діяльності з підготовки, підбору, розстановки і переміщення кадрів. Одночасно атестація сприяє раціональному використанню творчого потенціалу кожного атестованого справляє позитивний вплив на професійне зростання.

З урахуванням викладеного вище хотілось би сформулювати своє поняття атестації державного службовця, під якою розуміють закріплену адміністративно-правову форму періодичної оцінки професійних і особистих якостей, процесів і результатів професійної службової діяльності, що здійснюється з метою визначення відповідності державного службовця посаді, яку він обіймає,

виявлення можливості заміщення ним вищої посади, а також з метою підвищення ефективності і результативності професійної службової діяльності.

На думку В. Авер'янова і С. Кивалова, правовий інститут атестації представляє собою систему правових норм, що регулюють атестаційно-правові відносини. У правовий інститут атестації входять норми, що встановлюють і регулюють атестаційно-правові відносини, які складаються під час проходження державної служби. Вони встановлюють атестаційно-правові положення (необхідність підготовки атестаційної характеристики, строки проведення атестації, види атестаційних оцінок) і процесуальні норми, що регулюють саму процедуру атестації.

Атестаційні норми встановлюють порядок виникнення, проходження і припинення атестаційно-посадових відносин і слугують для оцінки ділових, особистих, моральних якостей службовців в результаті їх роботи і дієвого контролю за діяльністю службовців з метою визначення рівня професійної підготовки і відповідності державного службовця посаді, яку він обіймає; вирішення питання щодо присвоєння державному службовцю рангів і категорій і підвищення ефективності управління.

Зміст і сутність атестаційної діяльності розкриваються у принципах атестації. Вони виробляються атестаційною практикою державних органів. Атестація державних органів будується на таких основних принципах: всезагальність; гласність; періодичність (систематичність), об'єктивність, комплексність, колективність і обґрунтованість оцінки, і рекомендацій атестаційної комісії; обов'язковість застосування за результатами атестації організаційно-правових заходів.

Розглянемо принципи атестації більш детально.

Принцип всезагальності атестації передбачений ст. 2 Загальної частини Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене Постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922: «атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, у тому числі ті, які в наслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не

змінюються» [27]. Це означає, що вона проводиться у всіх державних органах і їй підлягають усі особи, що обіймають державні посади державної служби.

Принцип гласності полягає у тому, що атестаційна процедура здійснюється відкрито. Гласність виражається у тому, що службовцю, що підлягає атестації, надається право ознайомлення з підготовленою для нього характеристикою. Він має можливість висувати свої заперечення по суті, результати атестації повідомляються відкрито, одразу ж після її проведення. Рішення керівника, прийняте за результатами атестації, може бути оскаржене у суді.

Важливим принципом атестації є принцип об'єктивності оцінки, який виражається у тому, що професійні, особисті і моральні якості службовця розглядаються з точки зору їх практичного прояву, тобто такими, якими вони є в дійсності.

На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків комісія приймає одне із рішень. Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державних службовців.

Принцип колективності оцінки. Суть цього принципу полягає, по-перше, у тому, що процес збору, аналізу, узагальнення атестаційної інформації, розгляд професійних, ділових і моральних якостей і вироблення оцінки службовців здійснюється групою висококваліфікованих службовців, авторитетних спеціалістів, тобто атестаційної комісії. Цей принцип регулюється ст. 4.

Принцип обґрунтованості оцінки і рекомендацій атестаційної комісії є одним з найважливіших. Обґрунтувати ту чи іншу оцінку – означає довести її доречність, істинність (справжність) і справедливість, переконати у тому, що вона відображає дійсні заслуги, а також наявні недоопрацювання і помилки службовця.

Принцип періодичності (системності) атестації означає, що вона проводиться постійно через визначені у нормативних актах проміжки часу.

Принцип комплексності оцінки повинен гарантувати всебічність, принциповість і об'єктивність оцінки службовця. Комісія повинна забезпечувати

об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, знання та користування у своїй роботі державною мовою.

Однак, на наш погляд, було б доцільним додати до основних принципів додаткові, такі як:

1) Принцип позапартійності – означає відсутність однобічного політичного підходу до оцінки виконання посадових обов'язків держслужбовця. Оцінка повинна здійснюватися поза залежністю від зовнішніх чинників, змін, політичних умов. Атестація не може слугувати засобом боротьби з політично «неугодними» службовцями;

2) Принцип політичного нейтралітету під час виконання службових державних функцій зобов'язаний керуватися не власними політичними інтересами і схильностями, а виробленою єдиною державною політикою щодо конкретного державного питання з метою задоволення публічного інтересу;

3) Принцип професіоналізму і спеціальної компетенції учасників атестаційної процедури. До складу атестаційної комісії повинні входити особи, які за своїм професіоналізмом і кваліфікацією можуть об'єктивно і неупереджено проводити атестаційний екзамен. На нашу думку, до складу атестаційної комісії можуть бути включені представники наукових і освітніх установ, інших організацій, що запрошуються в якості незалежних експертів на договірних засадах. Однак кількість незалежних експертів повинна бути чітко регламентованою;

4) Принцип контролю і підзвітності суб'єктів атестації. У своїй діяльності суб'єкт має бути підзвітним і підконтрольним не лише вищим керівникам, але й необхідно посилити і суспільний контроль, а також розглянути процедуру відповідальності за об'єктивну і якісну атестацію.

Необхідно, щоб усі, зазначені вище принципи, знайшли своє нормативно-правове закріплення.

Механізм атестації передбачає спосіб організації і здійснення атестаційної діяльності, що сприяє реалізації функцій атестації, досягненню її ефективного

впливу на вдосконалення кадрової політики державного управління. Механізм атестації державних службовців є комплексним організаційним утворенням і складається з таких чотирьох елементів: 1) суб'єкт атестації; 2) об'єкт атестації; 3) безпосередня діяльність щодо оцінки і контролю за роботою службовців (управлінська процедура); 4) правові норми, що регулюють порядок проведення атестації.

Суб'єктом атестації є група осіб (колегія), яка проводить оцінку професійних, ділових, особистих і моральних якостей службовця і результатів його діяльності. Суб'єкти атестації оцінюють працівника під час проходження державної служби. У вузькому значенні суб'єктом атестації є атестаційна комісія, що складається з найбільш авторитетних професійних і принципових співробітників (ст. 4). «Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу (далі – керівник) утворюється атестаційна комісія (далі – комісія)».

Комісія утворюється у складі голови, секретаря та членів комісії. Головою комісії призначається заступник керівника державного органу. До складу комісії включаються керівники структурних підрозділів, де працюють державні службовці, представники кадрової та юридичної служб. Керівник може залучати до роботи комісії незалежних експертів.

Атестація, у широкому значенні, – це діяльність, процес, що починається з моменту прийняття рішення про проведення атестації і закінчується прийняттям рішення про висновки атестації, виконання всіх рекомендацій атестаційних комісій, а також зауважень і пропозицій, що виказуються ними на засіданнях. Таким чином, на різних стадіях атестаційної процедури суб'єктами атестації стають численні категорії державних службовців, що представляють різні органи, організації і їхні структурні підрозділи.

Об'єктами, що адекватно відображають результати професійної діяльності державного службовця і його професійні, особисті і моральні якості, мають бути результати функціонування певної сфери чи сектора держуправління, тенденції щодо їх зміни, що зумовлені відповідними управлінськими рішеннями цього

органу держави. При цьому лише цільовий конкретний внесок держслужбовця у його одержання.

Об'єктом атестації є держслужбовці, які згідно з вимогами спеціального нормативного акту підлягають атестації, тобто це ті, кого оцінюють (особи, що займають державні посади держслужби в центральних органах державної влади. Згідно зі ст. 2 «Положення про проведення атестації» атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше, ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. У Положенні чітко вказано, хто не підлягає атестації. «Не підлягають атестації державні службовці патронатної служби, а також ті, що перебувають на займаній посаді менше, ніж один рік (крім зазначених в абзаці першому цього тексту)».

Третім обов'язковим елементом механізму атестації є безпосередня діяльність щодо здійснення атестації, тобто управлінська атестаційна процедура, що має організаційно-правовий характер. Атестаційна процедура, на думку Ю. Старилова, – це порядок послідовної реалізації вимог (умов) атестаційної діяльності у різноманітних державних органах і органах державного самоврядування, їх організаційного і технічного забезпечення, тобто система послідовних дій щодо здійснення атестації.

Процедура для досягнення конкретних результатів атестації і їх нормативно-правове забезпечення налічує певний порядок діяльності органу і атестаційної комісії, направлення на організацію і проведення атестації, і відповідні норми правового інституту. До процедури включаються матеріальні норми, що визначають статутні атестаційні характеристики, строки проведення атестації, види атестаційних оцінок і процесуальні норми, що регулюють саму процедуру атестації. Атестаційні норми визначають порядок виникнення, проходження і припинення атестаційно-правових відносин і слугують для визначення: цілей і завдань, проведення атестацій; кола осіб, що підлягають атестації; строків її проведення; складу атестаційної комісії; порядку проведення атестації; прийняття рішень за результатами розробки заходів з удосконалення

процедури атестації і покращення діяльності державних органів (їх структурних підрозділів).

Обов'язковою складовою системи атестації є безпосередня діяльність щодо проведення атестації, тобто управлінська атестаційна процедура, що має організаційно-правовий характер. Атестаційна процедура включає такі основні елементи:

- 1) постановку цілей і завдань атестації;
- 2) розробку підготовчих заходів;
- 3) збір, вивчення, аналіз і узагальнення інформації про працівника, що атестується;
- 4) вироблення системи оцінки службовців;
- 5) проведення атестаційної оцінки службовців, виявлення ступеня їх відповідності займаній державній посаді державної служби;
- 6) підготовку атестаційними комісіями рекомендацій;
- 7) встановлення порядку прийняття керівним органом або керівником державного органу рішення за результатами атестації про присвоєння державному службовцеві кваліфікаційного розряду, про матеріальне або моральне заохочення (стимулювання), включення його в резерв на висунення тощо;
- 8) формування порядку реалізації підсумків атестації – оцінок і рекомендацій атестаційних комісій (розробка необхідних заходів, що сприяють цьому; встановлення періодичності дій виявлення суб'єктів і методів здійснення цих дій; визначення наслідків реалізації дій і відповідальності посадовців за їх виконання).

У атестаційну процедуру входить і проведення оцінки державних службовців. Оцінка – показник ступеня відповідності особи, що атестується, займаній державній посаді державної служби. Сама оцінка також має конкретну процедуру і здійснюється за допомогою здійснюваних дій.

Таким чином, аналіз Положення про проведення атестації державних службовців, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня

2000 р. № 1922 дає можливість стверджувати, що атестація державних службовців здійснюється у процесуальній формі, про що свідчать такі ознаки:

- наявність нормативно закріплених гарантій прав осіб, що піддаються атестації;

- правила процедури, що складають основу процесуальної форми атестації, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної (Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене Постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922);

- наявність цільової спрямованості атестації, а саме спрямованість її на об'єктивну оцінку державного службовця. Тобто процесуальна форма гарантує точне досягнення мети процесуальної діяльності.

Механізм оцінки, що забезпечує її ефективні результати, повинен обов'язково включати такі елементи:

1) суб'єкт оцінки;

2) об'єкт оцінки;

3) науково розроблені критерії оцінки діяльності державних службовців, тобто конкретні вимоги, яким повинні відповідати діяльність працівника, його особові якості і результати праці; облік інших чинників, що розкривають зміст роботи;

4) методи оцінки;

5) процедуру оцінки (створення раціональної системи обліку показників роботи службовців, що дозволяє аналізувати зібрану інформацію; виділення працівників, що займаються проведенням оцінки; комп'ютерне забезпечення процесу оцінки; проведення оцінки як такої тощо) [322, с. 408–409].

У літературі можна зустріти різні точки зору з питання про критерії оцінки роботи службовців. Критерій оцінки при атестації – це вимоги, що висуваються до службовця по займаній ним державній посаді державної служби, а також конкретизація ділових і особистих якостей, необхідних для ефективного виконання службовцями своїх посадових обов'язків [322, с. 408–409].

Регулярна оцінка діяльності держслужби дає керівнику служби суттєві можливості щодо оптимізації управління як усієї служби в цілому, так і окремих підлеглих зокрема. До таких можливостей можна віднести більш ефективний розподіл ресурсів, підвищення мотивації підлеглих, більш конструктивне спілкування: керівник-підлеглий, зворотній зв'язок, виявлення причин поганої роботи співробітників і шляхи подолання перешкод, що виникають на шляху якісної роботи, своєчасне переосмислення своїх рішень у випадку необхідності, коректування таких рішень, можливість для співробітників краще зрозуміти вимоги і завдання, поставлені перед ними керівництвом.

Об'єктивні, точні і науково обґрунтовані критерії – основа для створення методів повної і всебічної оцінки службовців. Від прийнятого способу оцінки службовця залежить якість здійснюваного аналізу інформації про того, кого атестують і, відповідно, результат атестації.

Правильний вибір критеріїв не менш важливий, ніж об'єктивність дослідження. Однак до найбільших труднощів під час побудови комплексних систем показників результативності слід віднести наступне. Орієнтація на кінцеві результати, що виражаються у соціальному і економічному ефекті, ускладнює визначення кінцевого внеску окремо взятого державного службовця у досягнутий результат, а для об'єктивної оцінки його діяльності необхідно сформулювати якомога більше чітких показників.

Також слід відмітити, що показники результативності багато в чому залежать від зовнішніх ефектів, на які державний службовець не може мати значного впливу. На практиці оцінка кінцевих результатів діяльності держслужбовців у чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх чинників виявляється дуже складною.

Таким чином, необхідно сформулювати і обрати також показники результативності, які максимально відобразили б ступінь причетності і «внеску» конкретного державного службовця по відношенню до певного чинника.

Іншою проблемою є вибір оптимальної кількості критеріїв оцінки результативності діяльності державних службовців. Якщо їх буде дуже багато, то

складність оцінки і витрати на моніторинг великої кількості показників може перебільшити позитивний ефект від практичного застосування показників результативності. Якщо ж навпаки показників недостатньо, то може проявитися «ефект спотвореної поведінки» з боку державних службовців, коли вони переносять усю увагу на види діяльності, що в кінцевому підсумку будуть виміряні показниками і забувають про інші посадові обов'язки.

Таким чином, погодимося з Л. Берестовою у тому, що показники результативності для державних службовців повинні відповідати таким критеріям:

- бути чітко пов'язаними з цілями і завданнями органів державної влади;
- відображати ступінь внеску кожного держслужбовця у досягнення цілей і завдань;
- повністю відображати виконання основних посадових обов'язків держслужбовця;
- бути сформульованими таким чином, щоб максимально відтворювати безпосередній вплив держслужбовця на динаміку показників результативності.

Показники результативності діяльності держслужбовців можуть представляти свій набір індикаторів різного характеру. Вони можуть бути виражені як у якісній, так і в кількісній формі, бути як слабоформалізуючими, так і квантифікованими. Найбільш розповсюдженою є практика, під час якої органи влади встановлюють певні вимоги до показників результативності: чіткість, повнота; компетентність; несуперечливість.

Критерії оцінки можна розділити на дві групи: особистісні і професійні характеристики. Оцінка професійних характеристик держслужбовців охоплює, досвід роботи у даній сфері, обсяг і якість знань з даної сфери, додаткові навички: знання мов; володіння комп'ютером; наявність водійських прав тощо, знання законодавства, пройдені курси підвищення кваліфікації. Оцінка особистісних характеристик державних службовців включає в себе визначення рівня старанності, комунікабельності, здатності працювати у команді, адекватну самооцінку, наявність чи відсутність шкідливих звичок.

Під час оцінки особистісних якостей співробітника необхідно бути обережним у виборі якостей, що будуть оцінені. Слід обирати лише ті якості, що можуть допомогти чи завадити виконанню співробітником його прямих службових обов'язків.

Положення про порядок проведення атестації держслужбовців, затверджене постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922, передбачає те, що атестації підлягають усі держслужбовці органів виконавчої влади, крім призначених на посади Президента України, Кабінету Міністрів України колегіального органу або органу вищого рівня; держслужбовці патронатної служби, а також особи, що перебувають на займаній посаді менше одного року.

Дане Положення регулює порядок проведення атестації, повноваження атестаційної комісії, порядок прийняття рішення атестаційною комісією, порядок прийняття рішення атестаційної комісії керівником органу.

Особи, які згідно з діючим законодавством призначаються чи обираються на посаду на певний строк (визначений Законом, положенням про орган), передпенсійного віку, вагітні жінки проходять атестацію за власним бажанням (ст. 2) [27].

Положення передбачає те, що в період між атестаціями під час підбиття підсумків роботи органу за рік проводиться щорічна оцінка виконання держслужбовцями покладених на них завдань і обов'язків. Передбачено, що атестація держслужбовців проводиться один раз на три роки. Держслужбовці, що не підлягають атестації у поточному році, повинні проходити атестацію у наступний атестаційний період, тобто через два роки на третій. Під час атестації перевіряють, чи відповідає посаді, яку обіймає держслужбовець, ділова кваліфікація, рівень знань і навичок, інші суспільно значимі якості держслужбовця.

Розглянемо порядок організації і проведення атестації держслужбовців.

Проведенню атестації повинна передувати підготовча і організаційна робота.

Кадрові служби готують пропозиції відносно складу атестаційних комісій, строків і графіків проведення атестацій, визначають кількість і складають списки держслужбовців, які підлягають атестації; роз'яснюють цілі і порядок проведення атестації; здійснюють підготовку необхідних для атестації документів: атестаційний листок попередньої атестації і бланк атестаційного листка чергової атестації за зразком, затвердженим постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922. Щорічні оцінки виконання держслужбовцями покладених на них завдань і обов'язків за період, що пройшов після попередньої атестації, будуть подаватися атестаційним комісіям під час проведення наступних атестацій, тобто після впровадження таких оцінок.

До складу слід включати кваліфікаційних працівників державних органів з досвідом роботи у відповідних сферах. Залежно від кількості держслужбовців, що підлягають атестації, наявності територіальних і підлеглих органів, специфіки держоргану створюється одна чи декілька атестаційних комісій непарної чисельності (зазвичай від 5 до 11 осіб).

На нашу думку, було б доцільним нормативно закріпити те, що до складу атестаційної комісії за групами вищих і головних посад повинні входити не лише незалежні експерти, але й незалежний (зовнішній голова), делегований органом управління держслужби. Склад атестаційної комісії повинен формуватися таким чином, щоб була виключена можливість виникнення конфлікту інтересів, який міг би вплинути на прийняття комісією рішення.

У графіку проведення атестацій, як правило, зазначають назву підрозділу, де працює держслужбовець, його прізвище, ім'я по батькові, посаду і дату проведення атестації.

За рішенням керівника державного органу до роботи в комісіях можуть бути залучені незалежні експерти (наукові працівники, психологи, представники системи навчання державних органів та інші фахівці). Оцінка експертами якостей державного службовця не може домінувати, а враховується як один з аргументів, що характеризує державного службовця.

Керівники структурних підрозділів апарату державних органів готують службову характеристику на кожного державного службовця, що підлягає атестації, і проводять з ним співбесіду. На керівників структурних підрозділів характеристики готують заступники керівника державного органу.

Доцільно, щоб службова характеристика налічувала:

- загальні відомості (прізвище, ім'я по батькові, посаду, стаж роботи на посаді);

- аналіз виконання державним службовцем посадових обов'язків, дотримання правил поведінки державного службовця;

- ділові якості (професійна компетенція, відповідальність, ініціативність, самостійність у роботі, оперативність у прийнятті рішень і здатність до контролю за їх реалізацією, вміння акумулювати необхідну інформацію і виділяти головне, працювати з нормативно-правовими актами, іншими документами);

- особисті якості (працелюбність, комунікабельність, вміння керувати підлеглими, вміння встановлювати взаємовідносини з колегами, творчий підхід до справи, принциповість, послідовність у роботі, самокритичність);

- результативність роботи;

- підвищення кваліфікації (види професійного навчання, які проходив державний службовець або причини, з яких навчання не проводилося, використання набутих знань у роботі, здатність до самоосвіти, ставлення до професійного навчання підлеглих тощо);

- можливості професійного і службового просування (за яких умов, на яку посаду, коли);

- зауваження і побажання державному службовцю, який атестується;

- висновок про відповідність посаді, яку обіймає державний службовець.

Ознайомлення державного службовця з характеристикою здійснюється під розпис під час співбесіди з ним його безпосереднього керівника. Під час співбесіди повинні обговорюватися позитивні і негативні результати роботи державного службовця. При цьому державному службовцю має бути надана можливість ставити питання, коментувати зауваження і висновки щодо його

роботи. У випадку незгоди зі змістом характеристики державний службовець може подати до атестаційної комісії відповідну заяву, зауваження чи додаткові дані.

Досить цікавим є розв'язання цього питання, яке, безумовно, заслуговує на увагу. Зокрема, під час проведення оцінювання державних службовців ФРН на кожного із них заповнюється службова характеристика, яка описує наступні параметри:

- кмітливість, тобто здатність швидко і диференційовано сприймати суть справи;
- розумові й оцінні здібності. Здатність аналізувати проблеми й робити висновки;
- спеціальні знання. Обсяг, ширина й глибина спеціальних знань;
- готовність до праці, що проявляється при виконанні завдань, енергія й інтенсивність. Готовність до виконання завдань, що не входять у компетенцію державного службовця;
- пристосовність. Здатність пристосовуватися до нової ситуації або до нового підходу при рішенні завдань;
- організаційні здатності. Здатність до раціонального планування й організації виконуваної роботи;
- особиста ініціатива. Готовність і здатність відшукувати проблеми за власною ініціативою;
- здатність приймати рішення і втілювати їх у життя. Готовність відстоювати свої плани й наміри, незважаючи на зовнішній опір;
- уміння вести переговори. Здатність пристосовуватися до партнера з переговорів і переконливо аргументувати свої думки;
- якість праці. Придатність результатів праці до використання (старанність виконання, надійність, раціональність, економічність);
- інтенсивність. Темп праці в установленій час;

- здатність до вираження своїх думок письмово. Ясний виклад думок. Усний виклад, короткий і ясний, яскравий, переконливий стиль, плавна мова. Здатність переконливо викладати свої думки перед великою аудиторією;

- здатність витримувати більші навантаження, справлятися з ними;

- здатність керувати (керування людьми, постановка цілей, стимулювання праці);

- стиль спілкування (з начальниками й підлеглими, відкрито, надійно);

- стиль спілкування з іншими громадянами (чуйний, готовий допомогти, гарний співрозмовник).

Кожен пункт характеристики оцінюється по одній з шести позицій: блискучі дані, дані значно вищі від вимог, дані вищі від вимог, повністю відповідає вимогам, в основному відповідає вимогам, дані нижчі від вимог. З цієї інформації можна зробити такі висновки за шестибальною шкалою: блискучі дані, службовець має глибокі спеціальні пізнання, відмінну продуктивність; дані значно вищі від необхідних, службовець володіє дуже гарними знаннями, самостійний й ініціативний; дані вищі від тих, що вимагається, службово-трудова показники переважають встановлені дані; дані в основному відповідають вимогам, навички службовця потребують удосконалення, недостатньо самостійний; дані нижчі від тих, що вимагається, продуктивність службовця нижча від очікуваної, він часто отримує зауваження [322, с. 410–411].

Як правило, атестація проводиться у присутності державного службовця і його безпосереднього керівника. Разом з тим, у випадках, коли державний службовець, який атестується, не з'явився на засідання атестаційної комісії без поважних причин, комісія може провести атестацію за його відсутності. До поважних причин у цьому випадку можна віднести хворобу, відпустку за сімейними обставинами, відрядження.

На нашу думку, під поважною причиною неявки держслужбовця на засідання атестаційної комісії слід розуміти перебування державного службовця у відпустці, службовому відрядженні, на виконанні державних обов'язків, а також

через тимчасову непрацездатність. Усі перераховані випадки неявки повинні бути підтвержені відповідними документами.

За результатами атестації кожного державного службовця атестаційна комісія приймає одне з рішень, а також вносить на розгляд керівника державного органу рекомендації, передбачені п. 11–12 Положення про порядок проведення атестації держслужбовців, затверджене постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922:

1. «Відповідає займаній посаді». У такому разі комісія може рекомендувати керівникові зарахувати державного службовця до кадрового резерву; дозволити пройти стажування на більш високій посаді; присвоїти черговий ранг державного службовця; встановити надбавку, передбачену законодавством, або змінити її розмір; порушити в установленому порядку клопотання про продовження терміну перебування на державній службі тощо.

2. «Відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо» (неповна службова відповідальність). За згоди працівника набуті таких знань або навичок комісія приймає рішення про відповідність займаній посаді за певних умов і рекомендує керівникові призначити повторне атестування через конкретний період, але не пізніше, ніж через рік. У разі вимови державного службовця виконувати дані йому рекомендації комісія, як правило, приймає рішення про його відповідність займаній посаді.

3. «Не відповідає займаній посаді». У даному випадку комісія рекомендує керівникові перевести цього державного службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Результати атестації державного службовця заносяться до протоколу засідання комісії та атестаційного листа, складеного за зразком згідно з додатком. Протокол та атестаційний лист підписується головою та членами комісії, які брали участь у голосуванні.

Результати атестації та щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків заносяться до особової

справи держслужбовця. Вони розглядаються під час вирішення питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством надбавок або зміни їх розміру, у разі порушення у встановленому порядку клопотання про продовження терміну перебування на державній службі, а також інших питань проходження державної служби.

Згідно з Положенням рішення керівника, прийняте за результатами атестації, може бути оскаржене держслужбовцем у суді. Оскільки назване Положення не передбачає більш конкретного порядку оскарження, то діє загальний порядок, який передбачає, що таке рішення може бути оскаржене протягом 10 днів з дня його прийняття без урахування терміну тимчасової непрацездатності. Слід відзначити, що в Типовому положенні про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування передбачається саме такий порядок.

За результатами атестації керівник державного органу видає відповідний наказ або розпорядження. При цьому чинне законодавство передбачає певні терміни, зокрема, рішення про переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається керівником у 2-місячний термін з дня атестації. Прийняття такого рішення після закінчення зазначеного терміну не допускається. Час хвороби державного службовця, а також перебування його у відпустці у цьому терміні не враховується. Якщо державний службовець визнаний за результатами атестації таким, що не відповідає займаній посаді, то він звільняється з роботи відповідно до п. 2 ст. 40 КЗпП України.

Під час проходження державної служби одночасно з атестацією державні службовці регулярно складають кваліфікаційний екзамен. Нормативної бази, яка регулювала б відносини з питання застосування кваліфікаційного екзамену, лише складається. Що ж до наукових і прикладних розробок з даного питання, то слід помітити, що існуючі напрацювання не відмічаються конкретністю, чіткістю і ясністю наукових позицій, придатних для широкого застосування кваліфікаційної методики атестації.

Слід звернути увагу на проходження державної служби у низці країн.

Французька модель державної служби передбачає те, що перспективи кар'єри залежать від оцінки роботи чиновника його керівником. Оцінка здійснюється щорічно і включає оцінний показник за шкалою від 0 до 20 і письмові примітки керівника. Вона вноситься до письмової картки працівника і повідомляється йому. Ставлячи підпис про ознайомлення, працівник може вносити в картку свої зауваження, а також оскаржити оцінку в адміністративному суді. Проте на практиці до цього доходить не часто: якщо паритетні адміністративні комісії, які відіграють роль посередника і мають право потребувати перегляду оцінки, розцінять незгоду з ними службовця обґрунтованою, конфлікт зазвичай згладжується.

Просування по службі у Франції відбувається у 2-х видах – за класом, і за рангом [252]. Підвищення класу здійснюється у межах рангу і більше пов'язане з вислугою років, ніж з достоїнствами працівника: гарні оцінки можуть пришвидшити підвищення класу, але погані не можуть цьому перешкодити, якщо чиновник досяг максимального стажу у даному класі. У останньому випадку підвищення – право чиновника і відбувається автоматично.

Підвищення рангу відбувається інакше. Необхідний стаж роботи є лише попередньою умовою, що дозволяє претендувати на нього. Далі на перше місце виступають заслуги претендента, що оцінюються одним з трьох способів: внесення до списку осіб, представлених до підвищення, професійний екзамен перед включенням до цих списків і звичайний конкурсний відбір. Органи, що присвоюють більш високий ранг, повністю зв'язані не лише списками, але і черговістю претендентів у них. Кількість вакансій завжди обмежена, оскільки структура штату – відсоток носіїв кожного рангу – величина постійна. Система професійних екзаменів у принципі дозволяє окремим чиновникам «перескочити через ранг».

Просування по службі у ФРН пов'язане з виконанням низки умов. Його правила детально урегульовані нормативним чином і різняться для різних рівнів і категорій служби. Зазвичай для підвищення вимагається складання екзамену. Правилами, які видають відомства-наймачі за участю Федерального комітету з

кадрів, установлений рівень освіти держслужбовців для отримання кожного виду посад, а також обсяг і характер вимог під час складання екзамену.

У США під час реформування держслужби були поставлені завдання зробити її більш відкритою і конкурентоздатною порівняно з приватним сектором. У даний час переважна більшість державних службовців під дії Загального розкладу (General Schedule – GS) і відповідну йому шкалу оплати, яка діє з 1949 року. Решті – здебільшого так званим «синім комірцям» – платять за іншими шкалами. Система охоплює 15 ступенів (grades), а кожен ступінь – по 10 рангів (ranges). У законі, що встановив цю систему 15 U.S.C. (P. 5331–5338) описано характер роботи для кожного ступеня. Таким чином, з думки законодавця, встановлюється однакова оплата за однакову працю відповідно до критеріїв її складності, відповідальності і необхідної кваліфікації. Для вступу на держслужбу необхідно скласти екзамен; посади, починаючи з 10–11-го рангів, заміщуються на конкурсній основі. Просування по рангу службовець отримує по суті автоматично, ніби за вислугу років, через один-три роки – так зване *time-in-grade-requirement* (цей строк залежить від рангу). Плюс до цього він може одержати ще одне просування по рангу на рік, але вже за особливі заслуги.

Принцип *merit system* передбачає, що відбір і просування кадрів мають здійснюватися з усіх шарів суспільства виключно на підставі здібностей, знань і умінь кандидатів, у результаті чесної і відкритої конкуренції, що представляє всім рівні можливості незалежно від їх політичних поглядів, раси, релігії, національного походження, статі, віку, сімейного статусу чи наявності інвалідності при повній повазі до їх приватного життя і конституційних прав.

Просування по службі у Великій Британії у трьох основних групах відбувається по-різному. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві заснований спеціальний відбірковий комітет з призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список усього штату вищих адміністраторів, до якого входять дані про освіту, професію, стаж тощо. При комітеті існує така спецгрупа, що здійснює розгляд питань про просування по службі вищих

адміністраторів. Для решти чиновників існує практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складається чиновником, що стоїть на один-два східці вище тих, відносно кого цей звіт здійснюється. Звіти подають у міністерську раду по просуванню. Члени ради призначаються міністром, йому ж належить підсумковий розгляд питання про підвищення по службі чиновників, що висувуються.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства в інше й з однієї групи в іншу дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшості чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам [113].

Під час підвищення державних службовців на посаді у КНР вони проходять перевірку з точки зору відповідності їх компетентності запропонованій для призначення посаді, а також їх ідейно-політичним настроям, загальним діловим здібностям, культурному рівню, практичному стажу служби. Підвищення на посаді згідно із Законом (ст. 43 Закону КНР про держслужбовців від 01.01.2006 р.) має відбуватися поступово «крок за кроком», від рангу до рангу. У виняткових випадках, за умови виняткових відмінностей у роботі, можливе підвищення на посаді, обходячи один ранг. Ті, хто отримав підвищення, проходять на новій посаді випробний термін.

Перевірка роботи держслужбовців здійснюється шляхом атестації. Атестації поділяються на поточні і термінові, тобто з певними строками, наприклад, річні. Для керівного складу вони зазвичай річні. Атестації, як правило, передбачають звіт службовця, «заслуховування думки мас» керівним працівником чи атестаційною комісією, після чого виноситься пропозиція про відповідність особи даної установи, яка перевіряється, або повноважна атестаційна комісія приймає рішення про відповідність службовця рангу і про оцінку його роботи. Варіантів може бути чотири: «відмінно», «відповідає посаді», «відповідає посаді здебільшого», «не відповідає посаді». З метою створення системи мотивації державних службовців Казахстану до ефективної праці, добросовісного виконання посадових обов'язків передбачається впровадження рейтингової

системи оцінки державних органів і Правил оцінки якості роботи державних службовців. Характерно, що преміювання державних службовців не здійснюється. Разом з тим керівник державного органу, його заступники і відповідальний секретар за підсумками рейтингової оцінки відповідно до місця, зайнятого державним органом у рейтингу оцінки за підсумками року, можуть будуть заохочені бонусами.

Проходження цивільної служби у Російській Федерації регулюється «Положенням про проведення атестації державних цивільних службовців Російської Федерації», затвердженого Указом Президента Російської Федерації від 01 лютого 2005 р. № 110 на виконання ч. 19 ст. 48 Федерального Закону про державну службу.

Положення визначає, що атестація не лише слугує оцінці відповідності державного службовця посаді державної служби, яку він обіймає, але й є ефективним механізмом підвищення професійного рівня службовців, укріплення і стабілізації кадрового складу державної цивільної служби. Це принципово новий підхід у правовому регулюванні інституту атестації на державній цивільній службі Російської Федерації.

У Положенні встановлюється єдиний порядок проведення атестації державної цивільної служби Російської Федерації як у федеральних державних органах, так і в державних органах суб'єктів Російської Федерації. Атестація цивільного службовця здійснюється, як і в Україні, один раз на три роки. Однак у Російській Федерації може проводитися і позачергова атестація. Вона проводиться або за згодою сторін службового контракту з урахуванням результатів річного звіту про професійну службову діяльність державних службовців або за рішенням представника наймача в особі керівника державного органу чи представника цього керівника після прийняття рішення про скорочення посади цивільної служби у державних органах і/або про зміни умов оплати праці службовців.

Особлива увага у Положенні приділяється організації і процедурам проведення атестації. За результатами атестації комісія приймає одне з наступних рішень:

- відповідає посаді, яку обіймає;
- відповідає посаді, яку обіймає, і рекомендується до включення у встановлений порядок до кадрового резерву для заміщення вакантної посади цивільної служби як посадовий ріст;
- відповідає посаді, яку обіймає за умови успішного проходження професійної підготовки чи підвищення кваліфікації;
- не відповідає посаді, яку обіймає.

У Російській Федерації упродовж тривалого періоду часу оцінка кадрів державних органів здійснювалася головним чином у формі атестації. Однак, надаючи винятково важливого значення одній з правових форм перевірки рівня професійної компетентності цивільних службовців, виникла необхідність створення стандартів управлінської діяльності і службової поведінки цивільних службовців. Це є базою для правильного чи помилкового розв'язання цілого комплексу практичних кадрових завдань.

Тому на відміну від державної служби в Україні, де такої процедури не передбачено, цивільні службовці регулярно під час проходження служби, одночасно з атестацією складають кваліфікаційний екзамен. Під кваліфікаційним екзаменом розуміють державну оцінку рівня професійної підготовки і кваліфікації цивільного службовця для присвоєння йому класного чину.

Кваліфікаційний екзамен організовується і проводиться на підставі Федерального Закону «Про державну цивільну службу Російської Федерації» від 27 липня 2004 р. № 79-ФЗ (ст. 49) і Положення про порядок складання кваліфікаційного екзамену державними цивільними службовцями РФ, оцінку їх знань, навичок і умінь (професійного рівня), затвердженого Указом Президента РФ від 01 лютого 2005 р. № 111.

Основне призначення і мета кваліфікаційного екзамену – оцінка професійного рівня цивільного службовця для присвоєння йому класного чину,

такого, що відповідає посаді державної служби, яку він обіймає. Кваліфікаційний екзамен проводиться спеціально для присвоєння класного чину, а не для визначення відповідності посаді, які обіймає державний цивільний службовець. У цьому полягає його відмінність від атестації.

Вивчивши досвід РФ і зарубіжних країн, ми доходимо висновку про те, що нормативна база, що регулює відносини у частині кваліфікації рівня знань державного службовця, вимагає перегляду. На жаль, існуючі напрацювання не відрізняються конкретністю, чіткістю, ясністю позицій, придатних для широкого вжитку кваліфікаційних методик. Відсутність чи слабкий зв'язок результатів атестації з професійно-посадовим матеріальним становищем держслужбовця, значний проміжок часу між плановими атестаціями, формальний характер щорічних оцінок роботи держслужбовців, спрощений підхід до процедури атестації, нечіткість і розпливчатість оцінок у дусі загальних дружніх настанов, невміння і небажання здійснювати і застосовувати оціночне, індивідуальне ставлення кадрів до процедури і результатів атестації – викликає необхідність заповнення прогалин у правовому регулюванні даної сфери відносин.

#### **4.3 Організаційно-правові засади формування кадрового резерву та проведення ротації кадрів**

Однією з найбільш серйозних проблем функціонування кадрового резерву в сучасних умовах є непрозорість процесу його адміністрування і недолік інформованості осіб, що входять до резерву, про свої перспективи. Очевидно, що ситуація, що зберігається, не дозволяє використовувати у повному обсязі позитивний потенціал цієї кадрової технології. Крім того, нерозуміння суспільством механізмів вступу на державну службу або скептичне ставлення до їх об'єктивності створює нові ризики зниження довіри до влади.

Сьогодні кадровий резерв став тривіальним каналом вертикальної мобільності, що дозволяє обходити у значній більшості випадків конкурсні

процедури при заміщенні більш високих посад чи вступі на державну службу. За такого стану речей питання якості і розвитку резервістів, на жаль, практично не звучать. І, як наслідок, – не затверджуються норми, що регламентують роботу з кадровим резервом.

Практика формування кадрового резерву у межах державної служби, що склався, має низку негативних наслідків:

- 1) у суспільній думці склалася низька оцінка значимості кадрового резерву і вимог, що до нього висуваються;
- 2) слабка зацікавленість у зарахуванні в резерв з боку осіб, які не є співробітниками органів державного управління;
- 3) порядок перебування в резерві прийому на держслужбу незрозумілий;
- 4) практика планування індивідуального професійного розвитку і реалізації відповідних програм розвитку осіб, що перебувають у резерві, гранично обмежена, а для осіб, які не є держслужбовцями, практично нульова;
- 5) відсутня реальна конкуренція серед осіб, що перебувають у кадровому резерві;
- 6) відсутність цілісної системи роботи з управлінськими кадрами;
- 7) призначення на посаду через знайомство, за принципом особистої відданості;
- 8) неефективність системи мотивації і стимулів для формування кваліфікаційного кадрового резерву на державній службі;
- 9) низький рівень кадрової ротації управлінських кадрів;
- 10) інформаційна некомпетентність управлінських кадрів;
- 11) відсутність єдиної системи кадрового моніторингу й інформації про вакантні посади;
- 12) неповороткість системи освіти;
- 13) відсутність спеціальної методики відбору спеціалістів у кадровий резерв та їх оцінки;
- 14) неефективність роботи кадрових служб державних органів.

Поза всяким сумнівом таке розуміння кадрового резерву не відображає букви і духу закону. Ми повинні розглядати кадровий резерв, у першу чергу, як механізм підвищення якості державного управління, підвищення професіоналізму службовців на підставі постійного розвитку їх особистісно-ділових якостей, що дозволяють реалізовувати завдання державного управління.

У сучасних умовах важливого значення набуває такий напрям кадрового забезпечення державної служби як робота з кадровим резервом для висунення на управлінські посади в державних органах. Для розвитку країни необхідно гарно підготувати кадри (ефективне управління). Від правильної постановки роботи з резервом управління кадрами сьогодні залежить те, які кадри придуть у державне управління завтра.

Тому одним з пріоритетних напрямів у реформуванні державної служби та державного управління повинна стати кадрова робота з персоналом, поступове доведення штатної чисельності до науково обґрунтованих нормативів, якісне поліпшення системи добору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази кадрової роботи, створення оптимальної системи науково-методичного й інформаційного забезпечення кадрових процесів.

Основним нормативним актом, що регулює порядок формування та організацію роботи з резервом кадрового складу у сфері державної служби є «Положення про формування кадрового резерву для державної служби», затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 р. № 199 [54]. Згідно зі ст. 1 Положення кадровий резерв для державної служби створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі. Формування кадрового резерву повинне забезпечити добір працівників, які: мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [54] і у наш час здійснюється на підставі прямого конкурсу (ст. 2.1), а також у низці випадків на підставі рекомендацій атестаційної комісії органу державної влади і рекомендацій конкурсної комісії при конкурсному заміщенні посад державної служби [54].

Основною метою формування і використання кадрового резерву держслужби є створення підготовленого до управління в нових умовах складу держслужбовців, забезпечення неперервності і наступництва держуправління, його удосконалення на підставі відбору, підготовки і висунення кадрів, здатних професійно і ефективно реалізовувати завдання і функції органів держвлади.

Необхідно виділити принципи формування кадрового резерву і роботи з ним. На думку В. Черепанова, реалізація цих принципів є необхідною умовою формування кадрового резерву. До них належать такі:

- забезпечення законності, дотримання нормативно-правових вимог і процедур у розв'язанні питань кадрового резерву;
- конкурсність під час формування кадрового резерву;
- комплексна і об'єктивна оцінка професіоналізму, ділових і моральних якостей держслужбовців під час їх підбору в резерв і висунення;
- об'єктивність і рівний доступ під час просування по службі відповідно до здібностей і професійної підготовки;
- створення необхідного і достатнього кадрового простору для підтримки необхідної укомплектованості кадрів державного апарату;
- демократичне, колегіальне розв'язання кадрових питань з урахуванням суспільної думки, гласності, на альтернативній підставі;
- систематичне і раціональне оновлення кадрового резерву зі збереженням наступництва, якісного збагачення за рахунок притоку свіжих, молодих сил, використання можливостей і здібностей у всіх вікових категорій;
- підконтрольність і прозорість процесу формування резерву управлінських кадрів;
- професійна цілеспрямована підготовка сформованого кадрового резерву;
- відносна деполітизація роботи з формування кадрового резерву;
- добровільність включення в кадровий резерв і висунення з нього.

Нормативно-правове закріплення кадрового резерву здійснюється у ст. 28 Закону «Про державну службу». У державних органах створюється кадровий

резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі. Кадровий резерв формується з:

- спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчального закладу відповідного профілю;

- державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Організаційні основи формування і роботи з кадровим резервом передбачають вирішення низки таких проблем як визначення структури і організаційних принципів кадрового резерву, порядку, тобто умов, форм і методів його формування. Процедура відбору в кадровий резерв має бути одна, а критерії – єдині. Лише в цьому випадку можна забезпечити конкурентність під час зарахування у резерв, прозорість і публічність процедури формування резерву.

Принциповою є надмірність критеріїв, що використовуються, яка виключає суб'єктивізм оцінки претендента. Аналогічно і під час зарахування на посаду з резерву мають бути застосовані чіткі і зрозумілі критерії, що дозволяють здійснювати об'єктивний вибір з кількох претендентів. У протилежному випадку буде зберігатися ризик наростання суб'єктивізму і протекціонізму у кадровій роботі органів влади. Почасти перед представниками наймача постає питання: яким чином з кількох осіб, включених у кадровий резерв, обрати того, хто наділений необхідними знаннями, навичками, досвідом для заміщення конкретної посади? Фактично, кадровий резерв може бути представлений як неструктурована група людей, а вибір у такому випадку або суб'єктивний, або вимагає додаткових порівнянь (по суті – проведення конкурсу).

У науковій літературі найчастіше кадровий резерв поділяють на три категорії: внутрішній кадровий резерв, зовнішній кадровий резерв, кадровий резерв перспективного розвитку.

Внутрішній кадровий резерв органів державної/муніципальної влади – це співробітники органів влади, підготовлені для висунення на більш високу посаду

всередині даного органу влади. На формування, підготовку і використання даної категорії кадрового резерву можуть бути виділені кошти з бюджету відповідного рівня. Внутрішній кадровий резерв має низку переваг: службовці працюють в організації і вже довели певну ефективність, їм не потрібна адаптація до організації.

Однак слід відмітити і недоліки внутрішнього резерву. Переважна більшість резервістів з числа діючих держслужбовців не мають індивідуальної програми професійного розвитку, їх додаткова підготовка здійснюється час від часу, без орієнтації на зміст майбутньої діяльності.

Зовнішній кадровий резерв складається зі співробітників комерційних і громадських організацій. Зовнішній кадровий резерв дає можливість найбільш адекватного заміщення вакантних посад у органах влади, дозволяє використовувати для підвищення ефективності діяльності найбільш сучасні управлінські технології, методи і рішення, дає приплив «нової енергії». Робота в органах влади з такою категорією кадрового резерву повинна здійснюватися так само, як і для діючих держслужбовців, що перебувають у резерві. Однак, на жаль, для їх підготовки не закріплене джерело фінансування і відповідні організаційні умови. Однак під час залучення на державну службу менеджерів від бізнесу без відповідної підготовки, засвоєння ідеології держслужби може спровокувати негативні тенденції у системі державної служби.

Кадровий резерв перспективного розвитку – це студенти і випускники вищих навчальних закладів за спеціальностями, затребуваними в органах державної влади. Дана категорія кадрового резерву сприяє здійсненню планомірної кадрової політики із залучення молодих спеціалістів для заміщення посад виконавчого рівня, а також відбору і практичній підготовці потенційних управлінців для державної і муніципальної служби.

Робота з кадровим резервом перспективного розвитку може проводитися на базі цільових програм. Суттєвою перешкодою до використання такого кадрового резерву є обмеження доступу молодих спеціалістів-випускників на державну службу, пов'язане з вимогами до стажу роботи. Така тенденція могла б бути дуже

небезпечною і призвести до вікових диспропорцій у структурі кадрового складу органів державної влади і, як наслідок, до стримування інноваційних процесів. Для розширення можливості вступу на державну службу молодих спеціалістів система переваг або преференцій не є доцільною, оскільки «особливий статус» тієї чи іншої категорії претендентів на держслужбу не ґрунтується на професійному і особистісному потенціалі, завжди створює ризики протекціонізму. Більш перспективною є система накопичення бонусів, які б мали нормативне закріплення і стимулювали молодих спеціалістів до їх накопичення протягом навчання.

До таких бонусів можна віднести участь у тематичних студентських конкурсах за фахом, робота в якості громадських помічників, виконання випускної кваліфікаційної роботи на замовлення державних органів, упровадження її результатів у практику роботи, участь у розробці нормативних документів, цільових програм. Ці досягнення мають бути розглянуті конкурсною комісією як переваги претендента на посаду.

Формування кадрового резерву починається з пошуку, попереднього відбору, вивчення і оцінки можливих кандидатур кадровими службами (ст. 3) [54]. «До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, володіють навичками роботи на комп'ютері, мають організаторські здібності, необхідні для виконання посадових обов'язків» (абз. 1 п. 3 в редакції Постанови КМУ № 1431/1431-2003 р від 10 вересня 2003 р.).

Під час формування кадрового резерву забезпечується пропорційно збалансовано представництво кандидатур кожної статі з урахуванням складу працюючих у відповідних сферах управління.

У ст. 4 зазначеної Постанови «На кожну посаду державного службовця кадровий резерв формується з такого розрахунку: на посаду керівника – не менше 2-х осіб, на посади спеціалістів складаються списки осіб, зарахованих до кадрового резерву, з урахуванням фактичної потреби».

Одна з головних проблем постає під час вирішення питання щодо відповідності того чи іншого працівника посаді, яку він обіймає, або про його включення до кадрового резерву – це розробка критеріїв оцінки кадрів.

Вибір критеріїв оцінки повинен виходити з того:

1) для яких конкретних завдань будуть використані результати оцінки (включення в кадровий резерв, направлення на навчання для підвищення кваліфікації, переміщення по службі, звільнення);

2) для якої категорії і групи посад працівників установлюються критерії [1].

У процесі роботи з кадровим резервом важливим є визначення змісту кваліфікаційних вимог, що висуваються до резервістів. Кваліфікаційні вимоги представляють собою систему єдиних професійних вимог до кандидата на заміщення управлінської посади, що охоплюють вимоги до рівня професійної освіти, післядипломної освіти, стажу роботи за спеціальністю, професійним знанням і навичкам, необхідним для виконання посадових обов'язків, а також стажу наукової (науково-педагогічної) роботи [1].

У науковій літературі виділяють наступний перелік до кандидатів у кадровий резерв: а) до рівня професійної підготовки; б) до ділових якостей; в) до інтелектуальних здібностей; г) до організаційних здібностей; д) до уміння будувати відносини у колективі і працювати з людьми.

До загальних професійних вимог до кандидатів в кадровий резерв можна віднести знання Конституції і законів України, що регулюють розвиток відповідної галузі економіки і державного управління, знання законів і підзаконних актів, що регулюють державну службу, справочинство, знання законів адміністративного, цивільного, конституційного і трудового права, державних стандартів з оформлення службової документації; норм охорони праці, правил ділового етикету і ділового спілкування; уміння працювати з людьми, володіння навичками особистої і телефонної розмови; навички роботи з сучасною оргтехнікою і комп'ютером, знання іноземної мови. Однак, ми розуміємо, що на практиці перелік вимог, що закріплені у Довіднику, є менш вимогливим.

Однак після формування кадрового резерву робота кадрових служб не закінчується. Вони мають бути скеровані на неперервну освіту і самоосвіту. У систему підготовки і навчання кадрового резерву повинні входити – стажування в посаді у резерв, на яку зарахований держслужбовець чи громадянин:

- тимчасове заміщення відсутніх керівників на період відряджень, хвороби чи відпустки;

- участь у викладацькій роботі;

- участь у підготовці і проведенні науково-практичних конференцій, методичних семінарів;

- постійна робота кандидатів над підвищенням своїх професійних знань.

Згідно зі ст. 8 Положення про формування кадрового резерву для державної служби з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, проводиться робота згідно із затвердженими керівниками державних органів чи їхніх структурних підрозділів особистими річними планами, де передбачається:

- вивчення і аналіз виконання законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України;

- систематичне навчання шляхом самоосвіти;

- періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних);

- участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів;

- стажування терміном до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника;

- виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву;

- залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань;

- участь у підготовці проектів актів законодавства, інших нормативних документів.

Кадровий резерв – це одне з основних джерел формування і поповнення кадрів – спеціалістів у тій чи іншій сфері професійної діяльності. Найважливішим завданням створення кадрового резерву є виявлення найбільш перспективних спеціалістів для даної професійної діяльності.

Під кадровим резервом державної служби, на думку В. Черепанова, розуміють спеціально сформовану на підставі індивідуального відбору і комплексної оцінки групу працівників, що пройшла спеціальну підготовку, наділена необхідними професійними, діловими, особистісними і морально-етичними якостями для висунення на більш високі державні посади.

На нашу думку, з точки зору адміністративного права, інститут кадрового резерву являє собою сукупність норм, які регламентують порядок і правила відбору і підготовки осіб, які за своїми професійними характеристиками та морально-діловими якостями, можуть бути призначені на керівні посади у разі їх вивільнення. Інститут кадрового резерву є складовою правового інституту державної служби.

Забезпечення професійного зростання, а саме формування кадрового резерву на посади державних службовців з числа професійно підготовлених, компетентних, ініціативних, висококваліфікованих працівників, які володіють сучасними методами адміністративного менеджменту та мають організаторські здібності, сприятиме оптимізації складу працюючих у категорії державних службовців та попередженню дефіциту професіоналів у цій сфері.

Професіоналізм державних службовців можна визначити як здатність знаходити, враховувати умови і реальні можливості, найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовуючи фахові технології, що застосовуються в демократичних суспільствах, мати постійну мотивацію до роботи та отримувати задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі вдосконалення своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати й усвідомлювати перспективи свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього.

Для реалізації кар'єри у сфері державної служби велике значення має формування дієвого інституту резерву кадрів. Це є необхідною умовою послідовності й наступності в розвитку кадрового потенціалу та стабільності кадрового складу органів державного управління.

Службова кар'єра, що реалізується у межах такого суспільного інституту, як державна служба, за правовими ознаками може бути охарактеризована у вигляді змін у правовому положенні працівників, що відбуваються у зв'язку або на підставі обставин, що породжують, змінюють або припиняють службово-трудові відносини.

Проходження служби уособлює в собі прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, що проводяться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються (ст. 24 Закону «Про державну службу»).

Беручи за основу розуміння суті кар'єри як просування, можна визначити наступні основні напрямки просування по службі: посадовий та кваліфікаційний. Крім вертикального просування по службі переміщення державного службовця включає також проходження «горизонтальної кар'єри» – ротацію кадрів.

Успіх політичних і соціально-економічних реформ, що відбуваються в Україні, залежить від багатьох чинників і, насамперед, від ефективної роботи органів державної виконавчої влади всіх рівнів. Негативного впливу на встановлений законом порядок функціонування державних структур та їхнього апарату завдає корупція. Вона підриває авторитет держави та її органів, дискредитує їх діяльність. Проявляється корупція у тому, що особа, уповноважена на виконання функцій держави, використовує надані їй повноваження для протиправного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг на шкоду інтересам держави або громадян [4].

Ротаційний (від лат. *rotatio* – круговий, обертальний рух) – заснований на принципі обертання окремих деталей [312, с. 448; 314, с. 734].

Теорія менеджменту вже тривалий час досліджує ротацію в якості планового службового переміщення або істотної зміни посадових обов'язків працівника. У цілому інтенсивне застосування ротації вважається позитивним чинником і сприятливо впливає на кінцевий результат. Переміщувати людей по «горизонталі» є необхідним внаслідок того, що тривале перебування на одній посаді знижує трудову мотивацію, співробітник обмежує кругозір межами однієї ділянки, звикається з недоліками, перестає збагачувати свою діяльність новими методами й формами.

Зміна місць дає можливість зрівняти ситуації, швидше адаптуватися до нових умов. Однак усіх перемістити в порядку ротації неможливо. У зв'язку з цим актуально розглянути її переваги й недоліки й застосовувати відповідно до специфіки системи керування організацією, виходячи зі сформованих обставин.

Можна виділити такі позитивні риси ротації:

- зниження плинності кадрів;
- високий показник числа раціоналізаторських пропозицій з боку працівників;
- більша відданість організації й, як наслідок цього, зниження витоку інформації, що є комерційною й іншою таємницею;
- зниження рівня стресів, спровокованих монотонністю (рутинністю) роботи;
- ротація дозволяє працівникам, не збільшуючи числа посад, перемістити обстановку, включитися в процес розвитку через необхідність адаптації до нових умов;
- взаємозамінність працівників у випадку хвороб, відпусток й інших ситуацій нестабільності;
- на посадах, пов'язаних з ризиком для здоров'я й життя, знижується виробничий травматизм, робітники стають більш уважними й обережними внаслідок того, що їхня увага перемикається й зменшується м'язова стомлюваність;

- усувається почуття несправедливості, спровоковане тим, що одні люди повинні виконувати більш важку роботу, інші – більш легку або «прибуткову»;

- підвищення мотивації, ступеня задоволеності працею;

- у випадку здійснення «рокіровки» «пари» спілкуються один з одним з питань, пов'язаних з роботою, взаємини між ними поліпшуються, й це сприяє подальшому розвитку взаємодопомоги, у цілому будь-які ротаційні заходи підсилюють комунікації між людьми;

- передача досвідченими робітниками (фахівцями) і керівниками свого досвіду й знань більш молодому поколінню працівників сприяє швидкому поширенню раціональних прийомів праці в організаціях;

- якщо працівник пройде через усі посади у своєму відділі (цеху), він буде почувати себе відповідальним за всі завдання, що стоять перед відділом (цехом), – досягнення необхідних рівнів якості й кількості праці, зниження витрат виробництва, а також зниження рівня безпеки праці;

- у випадку виникнення або погрози виникнення конфлікту його можна «погасити» або запобігти шляхом грамотно зроблених кадрових перестановок;

- працівники мають можливість зрівняти між собою посади, адміністрація організації має можливість зрівняти між собою людей за продуктивністю, якістю праці тощо;

- зниження числа «тупикових» посад для осіб, орієнтованих на «вертикальний» ріст;

- якщо переміщення провадяться систематично на підставі офіційно існуючої схеми, у людей виникає відчуття, що про них піклуються, знижується ступінь відчуження між працівниками й керівництвом, поліпшується соціально-психологічний клімат в організації;

- при функціонуванні політики інтенсивних ротацій колектив організації стає згуртованим, кожен знає проблеми й людей інших відділів, тому легше дійти згоди у будь-якому питанні;

- ротація є гарним методом навчання співробітників без відриву від виробництва та ін.

Слабкі риси ротації полягають у:

- падінні продуктивності через тривалий період адаптації людей до нових посад;
- необхідності значних коштів для навчання людей, яких переміщують, а також для реалізації самої системи переміщень;
- виникненні конфліктів при «неправильному» переміщенні;
- досконалому знанні вузької специфіки діяльності, що виникає за відсутності ротацій;
- появі «клановості» під час вирішення ділових питань;
- виникненні проблем, викликаних відмовою людей, що займають «гарні» посади, перейти на «погані» та ін.

Для більш глибоких з'ясуваннях сутності ротації доцільно здійснити її класифікацію. Підставами класифікації виступають такі ознаки.

Залежно від траєкторії руху ротацію поділяють на: 1) кільцеву, коли працівник, пройшовши ряд посад за певний період часу, знову повертається на свою посаду; 2) безповоротну, коли переміщення відбувається без вороття на свою «стартову» посаду; 3) «рокіровку», за якої два працівники одного рівня міняються місцями [173, с. 39].

За рівнем спеціалізації виділяють ротації: за іншою спеціальністю; за суміжною спеціальністю; зі зміною характеру роботи, але за тією ж спеціальністю; коли характер роботи особливо не змінюється.

Залежно від того, хто є ініціатором, ротації можуть здійснюватися: з ініціативи адміністрації організації; з ініціативи працівника; з ініціативи відділу управління персоналом. У державних органах керівники вищої й середньої ланок у переважній більшості випадків переміщуються за першим типом. Зі своєї ініціативи, через незадоволення їхньою роботою у великій кількості випадків переміщуються фахівці (робітники).

За масштабами переміщень ротації поділяються на: 1) внутрішні – у межах одного підприємства або його підрозділу; 2) зовнішні – між філіями й підрозділами організації, що перебувають в одному регіоні; 3) міжрегіональні –

переміщення зі зміною місця проживання в інший регіон на філію або структурний підрозділ організації; 4) міжнародні – застосовуються транснаціональними компаніями, коли працівники переміщуються в інші держави.

Залежно від того, застосовується чи не застосовується навчання, ротація буває з навчанням і без нього. За орієнтацією в часі ротація буває планова й фактична. Планова ротація – та, що буде здійснена у майбутньому на підставі спеціально складених схем. Фактична – результат реалізації планів ротації.

За цілями ротації поділяють на: переміщення для підготовки керівних кадрів; зміну обстановки людей (коли людина обіймала посаду тривалий час і хоче одержати нові знання, навички на іншому місці); запобігання або вирішення конфліктів; підготовку фахівців як універсалів; забезпечення взаємозамінності людей у випадку хвороб, відпусток тощо; пошук працівникові більш відповідної посади, якщо результат на старій посаді незадовільний; підвищення ступеня згуртованості працівників організації, посилення комунікацій між ними тощо.

Іноді ще виділяють класифікацію ротацій за вертикальним напрямком руху, відповідно до якої її різновидами є посадовий ріст і зниження в посаді. Крім цього деякі автори поділяють ротацію на міжорганізаційну (перехід в іншу організацію) і внутрішньоорганізаційну. При цьому під нею розуміють будь-які переміщення людини протягом трудового життя.

На наш погляд, така позиція не є правильною. Як вже зазначалося, під ротацією кадрів розуміють горизонтальні переміщення працівників з одного робочого місця на інше, що використовують з метою ознайомлення працівників з різними виробничими завданнями організації. Тобто її особливістю є те, що перестановки здійснюються у межах лише одного ієрархічного рівня, причому одним роботодавцем у межах однієї організації.

У теорії менеджменту затвердилася позиція, відповідно до якої оптимальний період для заняття однієї посади керівником становить 5 років, для фахівця 3–5 років. Однак не можна встановлювати загальний строк для всіх

однорідних посад. У кожному конкретному випадку варто враховувати обставини, що впливають на період заняття працівником посади.

Основними чинниками, що визначають оптимальний строк перебування людини в одній посаді, є такі:

- період часу, необхідний для одержання знань, навичок на новій посаді, «входження» у колектив, тобто період адаптації, що залежить від складності роботи;

- тривалість і інтенсивність розумових операцій;

- ступінь монотонності (рутинності) роботи;

- ступінь стресовості, схильності посади до конфліктів;

- ступінь шкідливості й небезпеки роботи для здоров'я;

- індивідуальні особливості характеру людини (темперамент, стать, вік);

- культурні, психологічні особливості народу, що населяє країну, особливості колективу самої організації.

Вживаючи термін «ротація службовців», маємо на увазі службові переміщення певної категорії працюючих, а саме: державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та ін. в межах одного державного органу.

У зв'язку з тим, що ротація кадрів пов'язана з переміщенням на іншу роботу, то підстави, порядок проведення та наслідки даного правового явища повинні встановлюватися нормами трудового права. Незважаючи на те, що ротація кадрів досить давно застосовується у практиці, законодавством дане питання фактично не вирішене.

Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [10], який регулює низку питань щодо трудових відносин державних службовців, зокрема порядок прийняття на службу, обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, випробування під час прийняття на службу, робочий час, службові відрядження, відпустки та ін., взагалі не передбачає порядку здійснення ротації. Кодекс законів про працю України регулює переведення на іншу роботу та

переміщення працівників без відповідного врахування особливостей державної служби. Актуальність ротації є очевидною, насамперед тому, що ротація – явище досить поширене.

Виникає питання, чи є ротація переведенням або переміщенням працівників? Так, О. Ноздрачов під ротацією на державній службі розуміє різного роду переходи (направлення) державних службовців на інші державні посади чи в інші державні органи. Вчений вважає, що цей інститут добре відомий законодавству про працю і виражається поняттям «переведення на іншу роботу», і пропонує у цих питаннях керуватися нормами КЗпП [248, с. 392].

Аналіз застосування ротації в органах державного управління дозволяє виділити такі її форми:

- змінюється посада і структурний підрозділ, в якому працював державний службовець;
- змінюється посада у межах одного підрозділу;
- змінюється структурний підрозділ.

Залежно від строку відповідно відрізняють: переведення без зазначеного строку, тобто переведення на іншу постійну роботу, і переведення із зазначеним строком – тимчасові переведення; залежно від місця – переведення на тому ж підприємстві, на інше підприємство, що знаходиться у тій самій місцевості, на інше підприємство, що знаходиться в іншій місцевості; залежно від ініціатора переведення виділяють переведення за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу, на прохання працівника, на вимогу третіх осіб; за метою – переведення, викликані необхідністю раціонального використання працівників і ліквідації складних виробничих ситуацій або створення працівникам полегшених умов праці.

На підставі викладеного вище можемо констатувати, що ротацію слід розглядати в якості особливого виду переведення на іншу роботу, що здебільшого здійснюється в інтересах держави як антикорупційний захід та поширюється лише на певну категорію працівників – державних службовців.

О. Харченко зазначає, що головна мета ротації кадрів полягає у тому, щоб державний службовець не встигав обростати «корупційними» зв'язками. Чіткий механізм періодичного заміщення державних службовців один за одним дозволить змінити існуючий застій на посадах в середовищі державних службовців, що створює ситуацію, де бюрократичний апарат стає інструментом особистого збагачення, а не засобом вирішення соціальних або інших державних проблем. Корупційна поведінка стає нормою, а такі поняття як службовий обов'язок і порядність перестають існувати. Кадрова ротація дозволить зруйнувати принцип сімейності, особистої відданості, який у даний момент панує під час добору і розстановки кадрів на всіх рівнях державного управління.

Суспільство дедалі більшою мірою очікує, що уряд забезпечить належне державне управління, за якого приватні інтереси, ділові та інші зв'язки чиновників не зможуть скомпрометувати механізм прийняття державних рішень або підірвати авторитет держави. Одним з пріоритетів діяльності Голодержслужби на 2008 рік є запобігання проявам корупції на державній службі. Реалізація цього пріоритету досягається, зокрема, через забезпечення дотримання законодавства про державну службу та здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції в державних органах.

У «Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців» ротацію визначено як періодичне переміщення працівників по вертикалі та по горизонталі. Одними з основних завдань ротації кадрів вказано такі: удосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; створення підготовленого кадрового резерву для заміщення посад державних службовців; забезпечення планомірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; профілактика та запобігання проявам корупції серед державних службовців.

У цілому застосування ротації вважається також дієвим елементом підготовки кадрів, оскільки дає:

1) можливість реалізації програми розвитку співробітників: в результаті послідовної ротації співробітник одержує уявлення про роботу інших підрозділів, дістає можливість спробувати себе в іншій сфері, отримати нові знання і навички;

2) можливість використовувати короткострокову ротацію в процесі підготовки кадрового резерву;

3) можливість утримати цінних співробітників і підвищення їх мотивації. Це ефективно, коли неможливо забезпечити кар'єрне зростання по вертикалі, або коли співробітник не хоче посідати керівну посаду;

4) можливість підготувати співробітників для нових підрозділів, що утворюються. У результаті у випадку розширення або реорганізації в новому підрозділі працюватимуть досвідчені люди, що дозволить забезпечити ефективність його роботи [338, с. 310].

Безперечно, велике значення для ефективного функціонування всієї системи управління справами держави й суспільства має забезпеченість цієї системи відповідними кадрами та розумне управління кадровим потенціалом державної служби. Сучасні проблемні питання стосуються як ефективності системи державного управління, так і забезпечення ефективності системи державної служби, формування її кадрового потенціалу та управління ним [326, с. 109]. Тому, основне завдання, що сьогодні стоїть перед країною – це проведення реформи державної служби, створення професійної та некорумпованої нової еліти державних службовців у державному управлінні.

#### **Висновки до Розділу 4**

1. Відбір і професійний відбір персоналу на державну службу як система заходів будується на підставі принципів, механізмів, сукупності процедур. Основні організаційно-правові принципи відбору персоналу базуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про державну службу»,

Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців»:

- законність, що вимагає порядку проведення і процедури відбору кадрів на державну службу у суворій відповідності до норм закону;

- принцип гарантії державою рівності прав і свобод людини і громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, приналежність до громадських об'єднань, а також інших обставин;

- принцип заборони будь-яких форм обмежень прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної або релігійної приналежності;

- право громадян України брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через своїх представників – органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Вступ на держслужбу і знаходження на ній є однією з форм участі громадян в управлінні справами держави і суспільства;

- право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати рід діяльності і професії;

- принцип рівного доступу громадян на державну службу. Це означає, що правом вступу (доступу) на держслужбу наділений кожен громадянин, однак прийом на держслужбу не здійснюється автоматично; від обумовлений нормативно встановленими вимогами. Реалізація цього принципу в обов'язковому порядку вимагає розробки і затвердження кваліфікаційних вимог за кожною посадою держслужби, закріплених у посадових характеристиках;

- принцип захисту даних про особистісне життя і недоторканність приватного життя державного службовця. Низка положень Конституції України і Законів України гарантують права громадянина і державного службовця на недоторканність особистої таємниці, захист честі, неприпустимості без його згоди збору, збереження, використання і розповсюдження інформації про приватне життя.

2. Конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців здійснюється у процесуальній формі. Про це свідчать наступні ознаки:

- наявність нормативно закріплених гарантій прав осіб, що беруть участь в конкурсі;

- правила процедури, що складають основу процесуальної форми конкурсу, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної (Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений Постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. № 169);

- наявність цільової спрямованості конкурсу, а саме спрямованість його на відбір об'єктивно кращих претендентів на вакантну посаду. Тобто процесуальна форма гарантує точне досягнення мети процесуальної діяльності.

3. Атестація як складова правового інституту державної служби охоплює: сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають у процесі її організації; оцінку виконання державними службовцями, покладених на них завдань і обов'язків щодо забезпечення і реалізації повноважень державних органів; характеристику перспектив подальшого використання кадрів держслужби.

Атестація має найважливіше значення у практичній діяльності, оскільки є правовим засобом розширення демократичних засад у кадровій політиці і в управлінні державною службою, засобом забезпечення формування і реалізації цілеспрямованої і передбачуваної кадрової політики в державних органах і, в кінцевому підсумку, у формуванні персоналу управління (кадрового потенціалу) в державних органах.

4. Атестація державного службовця – це регламентована нормами адміністративного права форма періодичної оцінки професійних і особистих якостей, процесів і результатів професійної службової діяльності, що здійснюється з метою визначення відповідності державного службовця посаді, яку він обіймає, виявлення можливості заміщення ним вищої посади, а також з метою підвищення ефективності і результативності професійної службової діяльності.

5. Атестація державних службовців здійснюється у процесуальній формі, про що свідчать такі ознаки:

- наявність нормативно закріплених гарантій прав осіб, що піддаються атестації;

- правила процедури, що складають основу процесуальної форми атестації, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної (Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене Постановою КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922);

- наявність цільової спрямованості атестації, а саме спрямованість її на об'єктивну оцінку державного службовця. Тобто процесуальна форма гарантує точне досягнення мети процесуальної діяльності.

6. На нашу думку, з точки зору адміністративного права, інститут кадрового резерву являє собою сукупність норм, які регламентують порядок і правила відбору і підготовки осіб, які за своїми професійними характеристиками та морально-діловими якостями, можуть бути призначені на керівні посади у разі їх вивільнення. Інститут кадрового резерву є складовою правового інституту державної служби.

7. Ротація кадрів – це особливий вид переведення, який здійснюється в інтересах підвищення ефективності державної служби, а також в інтересах держави як антикорупційний захід і застосовується лише до певної категорії працівників. Переведення працівників у порядку ротації без отримання на це згоди є винятком і не повинне розцінюватися як примусова праця. Підстави і порядок проведення ротації необхідно закріпити у законі для того, щоб цей захід не перетворився у засіб свавілля з боку держави.

## РОЗДІЛ 5

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### 5.1 Правове регулювання системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління

На сучасному етапі реформування державної служби та приведення вимог до професійного рівня державних службовців та змісту і результатів роботи, що ними виконується, у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема стандартів Європейського Союзу, особливого значення набуває проблема забезпечення відповідного рівня якості самого процесу кадрового забезпечення державного управління.

На наш погляд, це є дуже важливим аспектом подальшого розвитку та вдосконалення цього виду управлінської діяльності. Так, в Указі Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278/2004 прямо вказано, що з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення [38].

Це у повній мірі повинно стосуватися введення загальноприйнятих в країнах – членах ЄС засад розробки та реалізації кадрової політики. Наприклад, підтвердженням цього є положення того ж Указу Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004, в якому вказано: «Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення, у тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. Зокрема, це стосується:

- підвищення ефективності системи управління державною службою;
- проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством;

- впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців;
- системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання» [38].

Якщо проаналізувати наведені проблемні місця державної служби, то не важко зробити висновок, що більшість з них стосується саме аспектів, що фактично регулюються та реалізуються у сфері кадрової політики і безпосередньо кадрового забезпечення. Тобто взагалі можна перефразувати наведене положення так: «кадрове забезпечення державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів управління людськими ресурсами в ЄС».

У свою чергу, в літературі вказується, що стандарти державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС визначаються низкою принципових положень, які є спільними для всіх його країн-членів (надійність та прогнозованість, відкритість та прозорість; відповідальність; результативність та ефективність), і ці положення складають основу для побудови відповідних інституцій [232, с. 292].

Саме тому на сучасному етапі реформування державної служби гостро постає проблема встановлення низки принципових положень, які є спільними для всіх видів державної служби, що відіграють роль певних стандартів, спрямованих на забезпечення певного рівня (якісного рівня, наприклад, результативність та ефективність) державного управління завдяки формуванню відповідного умовам і часу його кадрового забезпечення.

Враховуючи переважання централізованої моделі державної служби в Україні, що свідчить про необхідність та доцільність існування єдиних норм, правил, стандартів її регулювання, у тому числі й у сфері кадрового забезпечення, є можливість розглянути останнє як однорідну за сутністю та характером діяльність для всіх сфер своєї реалізації, яка має відповідну кореляцію з такими явищами, як державне управління та державна служба. Зокрема, в Постанові

Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 р. № 746 підкреслено, що з метою законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань організації державної служби необхідно забезпечити: розроблення та прийняття низки актів законодавства, що визначатимуть особливості організації окремих видів державної служби на умовах концептуальної єдності їх проходження та реальної консолідації управління державною службою [33].

На необхідності забезпечення системного правового регулювання всіх видів державної служби вказано в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [41]. Тому вихідними положеннями для дослідження питання цього підрозділу, на наш погляд, повинні стати такі тези:

- погляд на державне управління як цілісну систему, елементом якої є кадрове забезпечення;
- врахування відносної самостійності діяльності з кадрового забезпечення у межах державного управління;
- спрямування цієї діяльності на забезпечення потреб державної служби;
- наявність взаємозв'язків та взаємозалежностей між державним управлінням, державною службою та кадровим забезпеченням;
- визнання важливості ефективної, результативної та якісної організації кадрового забезпечення (у тому числі й кадрової роботи) в державних органах.

У такому контексті цілком можливо застосувати сучасні управлінські технології, що опрацьовані та діють в усьому світі. Однією з таких технологій, яка, на нашу думку, може бути застосована до кадрового забезпечення, є технологія управління якістю. У цьому контексті ми погодимося з позицією, що міжнародний досвід державного управління вказує на те, що бюрократія – не єдиний шлях забезпечення діяльності публічних організацій, оскільки у приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, що з часом адаптуються для організації публічного сектору [378, с. 62].

А саме такою системою, яка повинна бути адаптована до діяльності державних органів і є система управління якістю. До найперспективніших кроків у найближчій час розвитку державної служби, у тому числі й у аспекті кадрового забезпечення, відноситься завершення започаткованого в Головдержслужбі пілотного проекту з побудови системи управління якістю, сертифікації її за міжнародними стандартами ISO 9001-2000 і поширення цього досвіду на всю систему виконавчої влади як перший крок до підвищення результативності та ефективності державного управління [232, с. 295].

Зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 р. № 614 щодо цих стандартів вказано, що за функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними, вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності.

Додатково в ній підкреслено, що запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності [30], де кадрове забезпечення цілком можна розглядати як певну послугу, а ці стандарти – як засоби його оптимізації. Наприклад, у літературі з менеджменту звертається увага на те, що концепція загального управління якістю (total quality management, TQM) представляє одну з головних сучасних концепцій стратегічного управління діяльністю організації [94, с. 209].

Як слушно відзначено В. Селівановим, перед державним управлінням пострадянських країн, де мають знайти свій розвиток регулюючі засади держави, постало нове головне завдання – сприяти побудові нової організації суспільних відносин, де був би знайдений оптимальний баланс між стабільністю економічної ефективності і соціальної справедливості [307, с. 31]. А саме на забезпечення ефективності і спрямована ця система. Н. Нижник, Л. Пашко з цього приводу

пишуть: «Введення сучасних технологій управління організаціями стосується оцінки якості їх діяльності, що закладає основу «безперервного процесу удосконалення ефективності та результативності діяльності кожного службовця зокрема і всієї організації в цілому» [244, с. 251], у тому числі й такої організації, якою є держава, де кадрове забезпечення займає досить помітне місце в забезпеченні надійного, ефективного та результативного виконання державою покладених на неї функцій, тобто державного управління, де частиною такого управління виступає управління державною службою і відповідно її соціальними ресурсами.

Так, в Указі Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278/2004 підкреслено, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за такими пріоритетними напрямками, як зокрема вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою [38], і у нас немає сумнівів з приводу того, що це, попри все, має стосуватися управління кадровими ресурсами державної служби. І в п. 5 Указу напрямок «вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою» розкривається так: мета забезпечення ефективного реалізації центральним органом виконавчої влади з питань державної служби єдиної державної політики насамперед стосується розвитку наскрізної системи управління персоналом в органах державної влади на центральному та місцевому рівнях [38].

Видається цікавою позиція В. Селіванова, який щодо питання підрозділу відносно державного управління відзначає, що як певне соціальне явище, управління (у тому числі державне) є безсумнівною реальністю, де однією з цілей пізнання управлінської дійсності є усвідомлення суспільної потреби в упорядкуванні, організації певних суспільних відносин, а також визначення необхідності в певних юридичних нормах як основи управління, відповідно до реальних суспільних потреб та інтересів і розроблення відповідних рекомендацій (проектів) щодо удосконалення організації та управління в межах права і за

допомогою певних юридичних актів. Таким чином, ми постійно маємо справу з процесом переходу управління як об'єктивної реальності у сферу суб'єктивного [307, с. 33].

Саме таке управління засноване на врахуванні потреб держави (державної служби) в якісному кадровому забезпеченні, усвідомленні необхідності в подальшому впорядкуванні суспільних відносин з приводу кадрового забезпечення, що втілюється в розробленні відповідних рекомендацій (проектів) в межах права і за допомогою певних юридичних актів і буде представляти собою управління якістю кадрового забезпечення, коли об'єктивні виклики часу обумовлюють перехід до сфери суб'єктивної потреби та діяльності відповідних державних органів і їх посадових осіб.

Наприклад, в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 підкреслюється, що необхідно удосконалити систему управління у сфері державної служби; посилити роль Кабінету Міністрів України, відповідних координаційних органів, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні додержання законодавства у цій сфері, запровадження в усіх органах державної влади єдиних стандартів якості державної служби, вдосконалити порядок взаємодії цього органу з іншими державними органами, їх кадровими службами [41]. Отже, ми бачимо, що в управлінні людськими ресурсами відбувається перехід від об'єктивної реальності до сфери суб'єктивної діяльності.

У літературі відзначено, що сучасне управління людськими ресурсами орієнтоване з потреб працівників на потреби самої організації в робочій силі, і пріоритети кадрового менеджменту визначаються в першу чергу результатами функціонального аналізу наявних робочих місць та тих, що проектуються, а не кадровим потенціалом організації, який вже існує [344, с. 158]. Отже, на наш погляд, можна вести мову про те, що ведення системи управління якістю кадрового забезпечення є стратегічним напрямком його розвитку на всіх його

етапах реалізації, який орієнтований на підвищення результативності та ефективності цього виду управлінської діяльності.

Щодо визначення ефективності управлінських послуг як основного різновиду діяльності державних органів, то Ю. Куц та С. Краснопорова вказують на такі аспекти, що обумовлюють акцентування уваги саме на ефективності управлінських послуг:

- криза традиційної концепції державного управління;
- зміна парадигми всього адміністративного менеджменту, коли людина ставиться в центр, а діяльність ґрунтується на досвіді управління у приватному секторі розвинених капіталістичних країн, це стосується і надання управлінських послуг у власних ієрархічних вертикалях;
- акцент на ефективності управлінських послуг, формуванні критеріїв їх якості, подальшого розвитку нових підходів в управлінні;
- гуманізація процесів управління та надання послуг, що спрямоване на забезпечення відтворення ресурсів системи;
- запровадження нових технологій управління, що сприяє зміні усвідомлення державними службовцями та посадовими особами свого призначення [378, с. 145].

Оскільки ми розглядаємо кадрове забезпечення у взаємозв'язку з державним управлінням, то досліджуваний нами підхід до запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення спрямований фактично на вдосконалення самого державного управління. Відповідно, мабуть слід визнати доцільним встановлення кореляції між критеріями, що ставляться зокрема під час оцінювання ефективності самого державного управління, з відповідними характеристиками кадрового забезпечення, що для останнього виступатимуть як орієнтири розвитку та вдосконалення.

Як відзначається у літературі щодо управлінських послуг як однієї з основних форм реалізації державного управління, то метою підвищення якості послуг необхідно розробити стандарти їх якості, у яких описуються вимоги до тієї

чи іншої послуги: термін надання; ефективність (ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів, відсутність скарг тощо [378, с. 145].

Вважаємо, що кадрове забезпечення можна розглядати як певну діяльність, що пов'язана з наданням відповідної послуги в межах інституту державної служби для забезпечення реалізації державного управління. Тому і до такої послуги можна висунути наведені вище вимоги (термін надання; ефективність (ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів, відсутність скарг тощо). Відповідність діяльності з кадрового забезпечення цим вимогам може бути оцінена відповідним чином, де основним об'єктом оцінювання буде якість людських ресурсів державної служби. Також звертається увага на те, що в світовій практиці накопичений багатий досвід всебічної підготовки професіоналів у галузі державного управління, спираючись на який можна сказати, що починати необхідно з розробки цілісної системи критеріїв, які включають в себе вимоги до професійних якостей керуючих, моральний та кодекс поведінки, моделі перспектив службового зростання [88, с. 205].

Відповідність персоналу державних органів цим критеріям, що визначається за рахунок їх оцінювання, дає певне уявлення про якість здійснення кадрового забезпечення державного управління.

Погодимось у цьому контексті з Н. Нижник і Л. Пашко, що метою оцінювання «людського капіталу» (фактично ми ведемо мову про якість кадрового забезпечення. – *Т. К.*) мають стати: поліпшення якості всієї державної служби; адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців щодо їх професійного потенціалу та кар'єрного росту; процедура оцінювання усіх працівників незалежно від рангів та посад повинна стати основою системи перспективного управління людськими ресурсами у сфері державного управління. Значення оцінювання полягає в тому, що воно є своєрідним дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян [244, с. 247].

Якщо вести мову про те, що кадрове забезпечення є частиною державного управління, а так воно і є, то до нього цілком можна застосувати три основні

моделі оцінювання ефективності державного управління. Так, виокремлюють: 1) економічність (правильність використання держфондів за даного рівня ефективності); 2) ефективність (кількість наданих послуг та витрат на їх створення для досягнення певного результату); 3) результативність (ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті) [241, с. 6–11].

Хоча цілком доречно звернуто увагу на те, що оцінювання державного управління, а відповідно і кадрового забезпечення, враховуючи те, що воно має справу з соціальним ресурсом – людиною, повинно враховувати соціальні, політичні, психологічні, морально-етичні та інші характеристики [354, с. 134]. Так, у США (в межах концепції «Створення уряду, який працює краще, а коштує дешевше») визнано чотири магістральні принципи, покликані перебудувати системи державного управління: перехід до системи, яка орієнтована на результат; верховенство споживача; стимулювання співробітників за досягнення результатів; забезпечення кращого управління за менших витрат [378, с. 63].

У цьому контексті погодимося з точкою зору про те, що сучасні стратегії організацій, у тому числі й держави, повинні базуватися не на пізнанні зовнішніх можливостей і небезпек, розвитку сильних сторін як основи конкурентних переваг, а на пізнанні й розвитку внутрішнього потенціалу організації та намаганні так змінити своє зовнішнє оточення, щоб внутрішній потенціал отримав максимальне вираження і був затребуваний [178, с. 83].

Іншими словами, стратегія розвитку державного управління повинна базуватися на пізнанні і розвитку внутрішнього потенціалу державних службовців у сфері ефективного, результативного, а отже, якісного надання управлінських послуг, та намаганні так змінити суспільство, що взаємодіє з державою, щоб внутрішній потенціал державного управління отримав максимальне вираження і був затребуваний у суспільстві. Саме тому не можна не звернути увагу на те, що продовженням цієї думки є саме поняття «якість», яке вже набуває певного специфічного значення. Так, слушно відзначено, що якість – це термін, який має різне значення для різних людей. Але для споживача (у нашому випадку – системи державного управління. – *Т. К.*) важливо, як, за їх суб'єктивною думкою,

послуга (у нашому випадку кадрове забезпечення. – *Т. К.*) задовольняє їх потреби; їх цікавить функціональна якість (у нашому випадку – державних службовців – *Т. К.*) [94, с. 209–210].

До критеріїв оцінки якості надання послуг, а ми цілком вважаємо доцільним розглядати кадрове забезпечення як різновид внутрішньосистемної послуги, відносять: доцільність даної послуги; своєчасність; стабільність; адаптивність; відсутність скарг; встановлення стандартів якості кожної послуги [378, с. 116].

Погодимося з думкою про те, що регулярне оцінювання державних службовців можна розглядати як стратегічну основу та основну технологію управління людськими ресурсами у сфері державного управління. А уявлення про оцінювання як певну технологію дає можливість визначити напрямки її застосування, зокрема виявлення та вирішення проблем, пов'язаних з розвитком організації; виявлення управлінських проблем та їх вирішення; поліпшення якості всієї сфери державного управління, що перетворюється на дієву систему надання якісних державних послуг споживачам громадянами України [244, с. 247–248].

Аналіз таких нормативно-правових актів, як Закон України «Про стандартизацію», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади від 11 травня 2006 р. № 614 та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)» від 17 серпня 2002 р. № 447-р та відповідної літератури дають підстави для виокремлення наступних основоположних аспектів під час розробки системи управління якістю кадрового забезпечення та основних напрямів їх реалізації [50; 30; 17; 29; 94, с. 209–210; 378, с. 63].

Так, до основоположних аспектів системи управління якістю кадрового забезпечення, вважаємо, відноситься:

- орієнтація на споживача – відповідні органи державного управління, органи управління державних підприємств, установ, організацій;

- провідна роль керівництва підприємств та організацій у вирішенні питань якості управління персоналом та кадрового забезпечення;

- залучення працівників підприємств та організацій на ґрунті їх заінтересованості до процесів управління якістю управління персоналом та кадрового забезпечення;

- процесний підхід до управління людськими ресурсами;

- системний підхід до управління людськими ресурсами;

- постійне навчання працівників, впровадження інновацій та вдосконалення кадрових процесів;

- прийняття рішень з урахуванням конкретних фактів та об'єктивних потреб;

- розвиток партнерських стосунків з постачальниками людських ресурсів.

У свою чергу, до напрямів реалізації вказаних аспектів системи управління якістю кадрового забезпечення віднесемо:

- визначення порядку координації діяльності кадрових підрозділів;

- інформаційно-методичне забезпечення запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення;

- організацію навчання керівників та фахівців кадрових підрозділів з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю кадрового забезпечення;

- контроль за запровадженням та ефективністю функціонування системи управління якістю кадрового забезпечення.

Щодо контролю відзначається, що ефективне управління державною службою передбачає удосконалення законодавства щодо проведення єдиної політики у сфері державної служби, де засобом вдосконалення цього виду управління виступає проведення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб на основі систематичного комплексного аналізу результатів їх діяльності [33], і, як ми вважаємо, діяльність державних органів та їх посадових осіб, які є відповідальними за реалізацію кадрової політики та здійснення кадрової роботи, підлягає такому моніторингу в першу чергу.

У зв'язку з цим було б доцільно здійснити такі заходи щодо впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні:

- провести всебічне дослідження вимог (основних та додаткових) споживачів результатів діяльності, наприклад, кадрових підрозділів. Ми маємо на увазі опитування представників органів державного управління, органів управління державними підприємствами, установами та організаціями щодо їх очікувань від діяльності з кадрового забезпечення;

- створити єдиний базовий комплекс нормативних вимог рівня та змісту професійно важливих якостей державних службовців, який ґрунтується на державних стандартах освіти, що встановлюють вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки в Україні;

- розробити додаткові нормативні вимоги та характеристики якостей державних службовців з урахуванням існуючої диференціації службово-трудової діяльності державних службовців залежно від виду державної служби (загальна, мілітаризована, цивільна [356, с. 305, 308]);

- проаналізувати ефективність та результативність діяльності закладів освіти (зокрема зміст та якість процесу навчання тощо), які фактично виступають постачальниками людських ресурсів до системи державного управління, а також вдосконалити або за необхідності розробити критерії (вимоги) добору кандидатів на навчання у відповідні заклади освіти, враховуючи спеціальність, кваліфікацію тощо;

- провести аудит ресурсів кадрових підрозділів та проаналізувати можливість виконання покладених на них завдань з урахуванням наявних ресурсів;

- узагальнити досвід впровадження «Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614);

- запровадити у якості експерименту у кадрових підрозділах систему управління якістю кадровим забезпеченням;

- опрацювати питання подальшого впровадження системи управління (моніторингу) якістю кадровим забезпеченням, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 (ДСТУ ISO 9001-2001) в органах державного управління, органах управління державними підприємствами, установами та організаціями;

- привести існуючу систему контролю та її засобів (наприклад, функціонального обстеження [29]), яка базується на нормативних актах, у єдину логічно та функціонально об'єднану систему моніторингу;

- вдосконалити існуючу систему реагування завдяки корекції (усунення виявленої невідповідності) та корегуючим діям (дія, що розпочата для усунення причини існуючої невідповідності або іншої небажаної ситуації) на відхилення державних службовців (людських ресурсів державного управління) від встановлених стандартів, вимог, характеристик.

Підводячи підсумок, вкажемо, що цілеспрямоване забезпечення впровадження системи управління якістю кадровим забезпеченням державного управління дозволяє досягти бажаних змін у структурі як особистості державних службовців, так і в структурі діяльності державної служби України, дає можливість державним органам бути конкурентоспроможними на ринку послуг. Характеристика системи управління якістю кадрового забезпечення для кожної категорії державних службовців може відрізнятися, і взагалі, ефективність цієї системи залежить від дотримання основних принципів її організації, відповідного вимогам часу визначення стандартів, що стосуються вимог та характеристик, які пред'являються до державних службовців.

І саме завдяки запровадженню такої системи управління якістю кадрового забезпечення з'являється можливість створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, де реформування системи державної служби із включенням до неї вказаної системи сприятиме: вдосконаленню кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і

дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

## **5.2 Основні напрями вдосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління**

Організація належного кадрового забезпечення державної служби вимагає адекватного правового регулювання, об'єднання різноманітного нормативного матеріалу в єдиному акті. Так, доцільною є регламентація кадрових питань у розділі системного й комплексного кодексу – Кодексу державної служби України. Такий акт, на нашу думку, повинен стати юридичною базою для проведення комплексної реформи державної служби. Його прийняття дозволить більш досконало відрегулювати питання державної служби, а також соціально-правовий статус державного службовця. Статус державного службовця в Україні мають близько 276,5 тис. осіб. Вони працюють в усіх органах законодавчої, виконавчої та судової влади та їх апараті [349, с. 109].

Традиційні погляди на зміст кодифікації полягають в тому, що вона є формою докорінної переробки діючих нормативних актів у певній сфері відносин, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення його від застарілих, таких що не виправдали себе норм. В процесі кодифікації укладач прагне об'єднати і систематизувати діючі норми, а також переробити їх зміст, викласти нормативні приписи чітко і внутрішньо узгоджено, забезпечити максимальну повноту регулювання відповідної сфери відносин. Кодифікація спрямована на те, щоб критично переосмислити діючі норми, усунути протиріччя і неузгодженість між ними.

Кодифікація – це форма правотворчості. Будучи узагальненням діючого регулювання, вона водночас спрямована на встановлення нових норм, що відображають назрілі потреби суспільної практики і долають прогалини

правового регулювання, на заміну невдалих, застарілих правових приписів новими. Кодифікація – це форма удосконалення законодавства за змістом, і її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту, який замінює раніше діючі нормативні акти з даного питання. Поєднання у кодифікації впорядкування і оновлення законодавства дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості [340, с. 359–360].

Оскільки на сьогодні існує досить велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, що регламентують питання державної служби і, у тому числі, питання кадрового забезпечення державної служби, доцільним було б скористатися запропонованою Д. Лук'янцем моделлю так званої «концептуальної кодифікації».

Концептуальна кодифікація має на меті не об'єднання в одному нормативно-правовому акті абсолютно всіх норм, що стосуються державної служби та її кадрового забезпечення, а створення єдиної, логічної і стабільної нормативної конструкції державної служби на основі системи відповідних принципів.

В цьому випадку за основу може бути взятий чинний Закон України «Про державну службу», але, при цьому мають бути суттєво доопрацьовані понятійний апарат державної служби; принципи державної служби; основні вимоги до державних службовців; описані загальні процедури і способи прийняття на державну службу та звільнення з неї; загальні питання кадрового забезпечення державної служби, у тому числі загальні засади (принципи) підбору, розстановки, навчання, підвищення кваліфікації, оцінки державних службовців, формування кадрового резерву тощо.

У такому варіанті кодифікації обов'язково необхідно передбачити норми, які б розповсюджували дію норм-принципів відповідного кодифікованого акту на всі випадки його реалізації з урахуванням специфіки кадрового забезпечення в окремих державних органах. Обов'язковими для застосування, зокрема, мають бути принципи оцінки кадрів (атестації), принципи конкурсного відбору, принципи формування кадрового резерву тощо.

За рахунок того, що у концептуальному кодексі будуть міститись визначальні принципи державної служби і, в тому числі кадрового забезпечення державної служби, він зможе значною мірою усунути прогалини, що існують на даний момент в чинних законах та підзаконних нормативно-правових актах з відповідних питань. Перевагами такого варіанту можна вважати те, що в результаті ми отримаємо стабільний нормативно-правовий акт, зручний у використанні всіма його адресатами. При цьому назвою, яка абсолютно точно відповідає його змісту буде «Кодекс державної служби України».

## **Кодекс державної служби**

### Преамбула

### Розділ I. Загальні положення

#### Глава 1. Визначення термінів державної служби

#### Глава 2. Межі дії Кодексу державної служби

#### Глава 3. Принципи державної служби

### Розділ II. Види державної служби

#### Глава 1. Цивільна служба

#### Глава 2. Мілітаризована служба

### Розділ III. Класифікація посад державної служби

### Розділ IV. Правовий статус державного службовця

#### Глава 1. Права

#### Глава 2. Обов'язки

#### Глава 3. Конфлікт інтересів

#### Глава 4. Соціальні гарантії державного службовця

#### Глава 5. Відповідальність

### Розділ V. Вступ на державну службу

#### Глава 1. Вимоги, що висуваються до кандидатів на державну службу

#### Глава 2. Засоби заміщення державних посад

### Розділ VI. Проходження державної служби

### Розділ VII. Припинення державної служби.

### Розділ VIII. Управління державною службою:

Глава 1. Суб'єкти управління державною службою

Глава 2. Функції управління державною службою

Глава 3. Фінансове, матеріальне, технічне забезпечення державної служби

Глава 4. Кадрове забезпечення державної служби

- оцінювання кандидатів на державну службу
- кадровий резерв
- ротація
- підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців
- профорієнтаційна робота

Розділ IX. Етика державних службовців

Розділ X. Захист прав та інтересів державних службовців

Глава 1. Професійні гарантії державних службовців

Глава 2. Порядок розгляду спорів

Глава 3. Уповноважений з прав державного службовця

Розділ XI. Заключні положення.

Слід зазначити, що існування згаданого Кодексу не буде заперечувати можливість підзаконного регулювання питань кадрового забезпечення державної служби. Причому підзаконні нормативно-правові акти будуть доречними для урахування специфіки діяльності певних органів. Так, наприклад, процедура атестації службовців Національного банку України може відрізнитися від процедури атестації працівників Міністерства охорони здоров'я. Відповідно особливості атестації мають бути деталізовані у нормативно-правових актах відповідних органів. Натомість загальна концептуальна і процесуальна основа для атестації буде міститися у відповідному Кодексі.

Сучасні працівники кадрових служб повинні поряд зі спеціальною підготовкою мати знання в таких сферах, як право, психологія, педагогіка, соціологія, економіка. Кадрова служба повинна здійснювати планування кар'єри державних службовців, мати програму розвитку персоналу, бути технічно оснащеною, проводити постійне оцінювання необхідності свого державного

органу і вносити керівництву пропозиції щодо навчання співробітників, мати комп'ютеризований банк інформації про співробітників. Її структура повинна визначатися функціями і завданнями органу державної служби, а не лише чисельністю працюючих.

Підвищення ролі кадрових служб державних органів у системі навчання необхідно здійснювати за рахунок:

- методологічної допомоги з боку уповноваженого органу у справах державної служби;

- регулярного підвищення кваліфікації керівників кадрових служб в Академії державного управління при Президенті України, в її філіях;

- проведення регулярної атестації працівників кадрових служб.

Підбір і розміщення кадрів, їхнє просування повинне здійснюватися з обов'язковим урахуванням думок працівників кадрового апарату. Кадрова служба повинна тісно контактувати з керівником органу державної влади, забезпечувати його інформацією про стан роботи з персоналом, про колективну думку в підрозділах.

Кадрове забезпечення державної служби припускає:

- аналіз кадрової ситуації;

- прогнозування потреби в кадрах, виходячи зі стратегії розвитку державної служби;

- створення системи мотивації до вступу на державну службу й продуктивної діяльності у подальшому;

- відбір кадрів, їхнє розміщення;

- оцінювання кадрів, здійснення необхідних перестановок;

- організацію навчання державних службовців, підвищення їхньої кваліфікації;

- відбір і підготовку керівних кадрів, просування по службі;

- виявлення соціальної напруженості та її усунення;

- здійснення обліку кадрів, ведення кадрової документації;

- контроль за дотриманням нормативних приписів, що регламентують порядок проходження служби.

Представляється раціональним у великих державних органах виділити в складі кадрового апарату такі структурні одиниці:

- а) відділ відбору співробітників (планування, внутрішній і зовнішній набір, перевірка професійної придатності, укладення договорів (контрактів);
- б) відділ підготовки та навчання персоналу, профорієнтації та адаптації;
- в) відділ вивчення кадрів, їхнього оцінювання, просування й розміщення;
- г) відділ контролю за забезпеченням безпеки, вирішенням соціальних конфліктів.

Становить інтерес для підвищення кваліфікації співробітників відділів кадрів державної служби проходження семінарів за пропонованою фахівцями тритижневою програмою:

Перший тиждень.

- 1) Організація роботи кадрової служби.
- 2) Управління кадрами.
- 3) Роль кадрової служби у визначенні загальної стратегії організації.
- 4) Комунікація та інформація в організаціях.
- 5) Організаційний розвиток кадрової служби.

Другий тиждень.

- 1) Правова регламентація службових відносин.
- 2) Правові форми укладення, зміни й припинення контрактів.
- 3) Дисциплінарна відповідальність.

Третій тиждень.

- 1) Методи оцінювання персоналу.
- 2) Навчання, підвищення кваліфікації персоналу.
- 3) Культура й етика службових відносин [365, с. 7].

Для поліпшення системи кадрового забезпечення державної служби варто впроваджувати й удосконалювати наступні процедури й механізми: детально регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв відбору,

заохочення й просування державних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації й ділових якостей, а не вислуги років; організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише співробітників відповідного органу, що здійснює атестацію, але й працівників кадрових служб інших установ, які залучаються на ротаційній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «державне управління»; організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які не згодні з оцінкою результатів їхньої діяльності в якості державних службовців.

Врешті-решт, необхідно з одного боку посилити відповідальність за порушення обмежень, пов'язаних зі службовою діяльністю, суттєво скоротити привілеї й пільги, що надавалися за державний кошт, а з іншого боку, – істотно збільшити прямі грошові виплати.

Економічна адаптація державної служби до ринкових умов припускає як скорочення масштабів діяльності держави в сфері економіки, так і внесення в діяльність державних органів принципових структурних і організаційних змін. Найбільш значна за обсягом функція безпосереднього управління виробництвом повинна зберегтися лише стосовно обмеженого числа підприємств, що не підлягають приватизації, виконують такі публічні й соціальні функції, реалізація яких не може бути забезпечена на комерційних принципах, а також до природних монополій.

Новаторський підхід має бути використаний й при здійсненні правового регулювання кар'єри чиновника на державній службі. Як вже зазначалося, досить довго в багатьох європейських країнах (Велика Британія, Франція, Німеччина) основним елементом службової кар'єри була гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даному органі.

Однак у сучасних умовах, під час проведення адміністративних реформ і інновацій, стаж роботи вже не може слугувати головним критерієм під час призначення на більш високу посаду. Набагато важливішими є високі ділові якості, особиста ініціатива, наполегливість, новаторство й висока якість роботи.

Саме ці критерії закладені в сучасній американській моделі кар'єри державного службовця, яку в умовах сьогодення можна визнати найбільш оптимальною: у ній немає автоматичного просування нагору по службових сходах; основним критерієм для підвищення чиновника в посаді є вид і якість виконаної роботи [113, с. 143–144]. Вважаємо, що цей підхід повинен використовуватися й у сучасній вітчизняній практиці державної служби.

Законодавчо урегульований і соціально справедливий процес просування по службі буде сприяти укріпленню морального клімату в колективі і попередженню соціальних конфліктів. Практика кадрової роботи викликає потребу щодо виділення управління кар'єрою в особливу, самостійну організацію кадрового менеджменту.

Кар'єрна стратегія на державній службі повинна стати способом управління професійними і особистісними ресурсами державного службовця з метою реалізації його наміченого посадового, правового і соціального статусу.

Для досягнення зазначеної мети необхідно керуватися такими адміністративними принципами формування і реалізації кар'єрної стратегії:

- принцип безперервності кар'єри, який передбачає те, що жодна з досягнутих цілей в кар'єрі не може бути кінцевою, не може безповоротно перериватися;

- принцип доцільності (осмисленості) кар'єри. Важливою умовою службової кар'єри є поєднання в єдиному цілому сенсу особистого життя, сенсу життя колективу і сенсу державної служби;

- принцип співмірності. Швидкість просування має бути співмірною і оптимальною. Процес просування має бути стабільним;

- принцип економічності кар'єри, який вимагає досягнення максимального кар'єрного зростання при мінімальних витратних ресурсах;

- принцип маневреного руху, який означає вміння володіти мистецтвом кар'єрного маневру.

У розвинених країнах велике значення також надається питанню щодо контролю над системою державної служби. У демократичному суспільстві

адміністративно-державне управління перебуває у сфері парламентського контролю, законність у сфері державного управління забезпечується системою адміністративної юстиції, оптимально поєднуються елементи централізації й децентралізації в державній службі.

В Україні на сучасному етапі можна констатувати той факт, що наукові дослідження найчастіше відірвані від конкретних проблем правового забезпечення державної служби, а з іншого боку – практичний процес прийняття рішень відірваний від наукового аналізу. Професійні державні службовці мало цікавляться сучасними науковими дослідженнями й часто займають негативну позицію стосовно впровадження досягнень правової науки у практичну діяльність.

Важливо досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки в сфері державного управління та адміністративного права. Існує понятійний апарат міжнародних актів, матеріали експертів ООН щодо організації адміністративно-державної діяльності, якими варто користуватися з огляду на специфіку вітчизняних умов. Необхідно здійснювати відповідну наукову діяльність, оскільки досягнення світової науки адміністративно-державного управління доцільно представити в національному лексиконі, адаптувати й зробити доступними її прикладні технології.

Державна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для суспільного контролю. Громадяни повинні знати, як і за якими правилами вона працює, мати доступ до необхідних матеріалів і відомостей, оскаржувати рішення, що порушують їхні права, включаючи кадрові. Вказані права повинні забезпечуватися юридичними засобами, адміністративною, а також судовою практикою. Така відкритість державної служби буде сприяти зростанню її авторитету, престижу, без чого неможливо залучити на службу найбільш гідних молодих людей.

Нова концепція державної служби, що зводиться до її служіння суспільству, соціальної орієнтації на людину, повинна укоренитися у свідомості державних службовців і допомогти перебороти існуючу відчуженість між державою й

суспільством в Україні. За таким підходом формування статусу, функцій державної служби є похідними від інтересів, цілей і завдань поєднуваного державою співтовариства людей, а не від першочерговості цілей і функцій самої держави.

Необхідним є нормативно-правове закріплення сучасних етичних принципів державної служби, за порушення яких до службовців слід застосовувати санкції. У якості таких етичних принципів державної служби пропонуються наступні:

1. Служба суспільству – це головне призначення державних службовців. Вірність своїй країні повинна бути вище лояльності стосовно партії або держави.
2. Захист Конституції та законів України, сприяння чіткому й неухильному здійсненню їхніх приписів.
3. Прагнення ініціативно виконувати свої службові обов'язки, використовувати найбільш раціональні способи виконання доручень.
4. Недопускання бюрократизму, формального ставлення до проблем людей під час управління; невирішування власних проблем, невиконання підприємницької діяльності прямо або через посередників.
5. Невикористання службової інформації в особистих цілях.
6. Справедливе й обґрунтоване приймання управлінських рішень, неприймання для себе й членів своєї родини жодних благ у зв'язку з виконанням своїх обов'язків.
7. Боротьба з правопорушеннями, протекціонізмом і хабарництвом у державному апараті.
8. Домагання високих результатів у своїй службовій діяльності, але винятково у межах закону, використання правомірних засобів.

Такі принципи дають моральні орієнтири, сприяють виробленню службової моралі, адекватної сучасному розумінню ролі демократичної, правової держави в житті суспільства.

Адже за певних умов можлива деформація: апарат, створений для обслуговування суспільства або регіону, втрачає суто службову роль, концентрує владні повноваження, використовуючи їх у своїх інтересах. Відзначається збіг

інтересів бюрократичного прошарку в апараті управління з несумлінними службовцями, які звикли одержувати гроші за неякісно виконану, а іноді й непотрібну роботу, безгосподарність у використанні суспільного або державного майна у своїх інтересах, створення умов для одержання хабарів, здійснення розкрадань.

Реальні соціальні інтереси й цінності існують для формально-бюрократичного стилю управління лише настільки, наскільки вони представлені у формі юридично значимого показника, на підставі якого оцінюється діяльність службовця. Бюрократ працює на формальні показники. Фактично, чим більшим є централізоване управління, тим більше воно має потребу у формальних показниках для вимірювання й порівняння результатів діяльності службовців і тим більше в показниках доводиться спрощувати результати [271, с. 332].

У зв'язку з цим існує більше можливостей давати за допомогою формальних показників перекручену картину реально досягнутих результатів. Система формальних показників, і зокрема в кадровій сфері, призводить до такої видозміни оцінюваної за їхньою допомогою діяльності, під час якої вони демонструють максимальне зростання за мінімальних зусиль, перебільшуючи реальні результати.

Демократизуючи систему управління й кадрову сферу, ми залишаємо для бюрократизму сприятливе соціальне середовище. Тому боротьбу з бюрократизмом варто розглядати в широкому контексті економічного, демократичного й духовного відновлення.

Причинами бюрократизму є недостатня увага до проблеми забезпечення професіоналізму, підготовки й перепідготовки різних категорій державних службовців, а також відсутність діючої системи стимулювання ефективної службової діяльності. Лише деякі державні службовці невпинно підвищують свій рівень компетентності, займаються самоосвітою.

Непрофесіоналізм і бюрократизм чиновників обумовлюється крім інших чинників і недосконалістю кадрової роботи, багато в чому у зв'язку зі збереженням протекціонізму, виходячи з особистої відданості. Відсутня у низці

випадків соціальна затребуваність в управлінському апараті фахівців з гарними знаннями в сфері економіки, права, соціології.

Необхідна розробка нових загальних критеріїв і кваліфікаційних вимог до державних службовців залежно від виконуваних ними функцій для того, щоб проводити продуманий маркетинг управлінського персоналу, кадровий менеджмент, формувати замовлення до навчальних закладів на підготовку й перепідготовку державних службовців, вводити цільовий розподіл кращих випускників.

Важливо експериментувати, не боятися помилок, впроваджувати нові тести щодо відбору, намагатися по-іншому організувати атестації, кваліфікаційні іспити та конкурси, усіляко підвищуючи при цьому привабливість для громадян державної служби шляхом введення гідної оплати за сумлінну працю.

Необхідно шукати нові підходи до аналізу особистісних та ділових якостей службовців, враховувати колективну думку під час просування співробітників, формування списків кадрового резерву. Необхідно створювати систему матеріальних, організаційних і моральних стимулів для залучення й утримання перспективних кадрів, забезпечувати гласність прийнятих кадрових рішень про просування по службі та звільнення, організувати апеляційні комісії. Потрібно намагатися експериментувати з системами оцінки праці державного службовця.

Повинен здійснюватися регулярний і багаторівневий контроль за діяльністю кадрових апаратів. Ефективність контролю залежить від повноти виконання таких основних вимог: бути своєчасним за строками здійснення, оперативним та гласним; носити об'єктивний характер, сприяти формуванню почуття особистої відповідальності; заохочувати ініціативу; форми й методи контролю повинні мати різноманітний характер. За успішно виконану роботу необхідно винагороджувати. Якщо керівництво органу влади й управління хоче домогтися, щоб службовці працювали з повною самовіддачею в інтересах справи, воно повинне справедливо винагороджувати співробітників за гарні результати. Роль своєчасної й справедливої винагороди в мотивації державних службовців на

високопродуктивну, творчу працю непомірно зростає, якщо вона здійснюється об'єктивно й неупереджено.

Важливу позитивну роль у вихованні відповідальності персоналу державної служби покликані відіграти форми індивідуального контролю. Доцільним є введення державного кваліфікаційного іспиту під час прийому на управлінські посади. Тут однією з обов'язкових вимог має бути підтвердження ділової і професійної репутації шляхом надання документів, що свідчать про відсутність факту корупційних дій чи конфлікту інтересів у його попередній професійній діяльності.

Відсутність гарантій на певний період роботи приводить до непевності співробітника, прагнення уникнути зайвого ризику. З іншого боку, під час тривалого перебування на одній посаді атрофуються ті знання й навички співробітника, які виявилися непотрібними на відповідній посаді, і знижується мотивація до продуктивної діяльності. Як відзначає І. Бізюкова, коли працівник залишається тривалий час на одній і тій самій посаді, то в його найближчих підлеглих зникає надія коли-небудь одержати цю посаду, а це починає стримувати весь нижчий ланцюжок переміщень. В організації може створитися обстановка застою [100, с. 29].

І. Парамонов підкреслює: «Користь у зміні місць для працівника є великою. Близько зіштовхуєшся з новими людьми, з їх новими для тебе поглядами на справу, на організацію й досвід управління, знайомишся з новим досвідом. У свою чергу приносиш на нове підприємство свій досвід, впроваджуєш краще зі своєї колишньої діяльності. Гостріше бачиш і усуваєш недоліки в роботі, до яких тут звикли і на які не звертають увагу» [258, с. 94].

Заслуговує на увагу широко застосовувана в західноєвропейських країнах система диференційованої оплати праці державних службовців. Прогресивна винагорода не означає підвищення зарплати, а видається за конкретні результати, досягнуті протягом певного проміжку часу, або, наприклад, державний службовець має певний відсоток від доходів, одержуваних за впровадження раціоналізаторських пропозицій [366, с. 113].

Разом з тим, ефективне кадрове забезпечення державної служби в Україні не може ґрунтуватися на легковажному запозиченні вітчизняного й зарубіжного досвіду. Його треба піддавати критичному аналізу, необхідно виробляти нові кадрові технології, що відповідають реаліям сьогодення.

Можливе поглиблення спеціалізації в кадрових апаратах за напрямками: відбір серед кандидатів на державну службу; атестація й просування державних службовців; кадрова робота з керівним складом; вирішення соціальних конфліктів.

Необхідно вести розробку й формування моделі професійно компетентного державного службовця. Професіоналізм – найвищий рівень психофізичних, психічних і особистісних змін, що відбуваються в процесі виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних управлінських завдань.

Професійна культура проявляється в знаннях з певної професії, доскональному розуміння її суті, в умінні застосовувати різні методи соціального управління, у здатності передавати свої знання, навчати нових службовців виконувати роботу свідомо, творчо, не шаблонно; далі професійна культура розкривається в умінні передбачати результати своєї діяльності, у її прогнозуванні, у здатності відображати й виражати загальнонаціональні інтереси, бачити перспективи їхнього розвитку.

Професійна компетентність – одна з найважливіших сторін професійної культури фахівця, міра професіоналізму державного службовця. Вона визначає ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну діяльність як у звичайних (звичних) умовах, так і в екстремальних, нестандартних ситуаціях.

На професійну компетентність державного службовця впливають специфіка його діяльності, що покликана гарантувати стабільність у державі, погоджувати інтереси людей. Органи, що здійснюють державну службу, виконують владні функції, їхня публічність проявляється в спрямованості на основні соціальні групи суспільства, у політичному характері діяльності, владних відносинах.

Підставами для типологізації моделі професійно компетентного службовця можуть бути обрані: рівень загальної й спеціальної культури, стиль мислення (інноваційний, активно-творчий, пасивно-виконавський), управлінські здатності.

І. Гарбер зазначає: «Генезис, структура й динамізм професійних здатностей тісно пов'язані з емоційно-вольовою сферою суб'єкта діяльності, з трудовою мотивацією, соціальним статусом, що накладає на них свій відбиток, важливою особливістю професійних здатностей є стабільність до різних несприятливих чинників, що нерідко носять стресовий, а іноді й екстремальний характер. Більш істотний вплив на їхнє формування робить стан здоров'я, властивість нервової системи, індивідуальний стиль діяльності» [127, с. 63].

Професійні здатності – це індивідуально своєрідна структура психологічних властивостей суб'єкта професійної діяльності, що складається під час професійного навчання й діяльності на основі існуючих задатків, загальних і спеціальних здатностей і включення їх до своєї структури.

Варто розробити концепцію цілеспрямованої комплексної підготовки й перепідготовки державних службовців, адекватну сучасній ситуації. Вона буде програмним документом удосконалення навчання кадрів державної служби із забезпечення підвищення їх професіоналізму і компетентності.

Компетенція навчання державних службовців повинна визначати основні завдання і параметри розвитку системи навчання на найближчі роки.

Успішна реалізація Концепції дозволить надати процесу розвитку системи навчання послідовного і узгодженого характеру, підняти навчання на новий якісний рівень і привести його у відповідність до реальних потреб державних органів у навчанні кадрів. Необхідним є вдосконалення Держстандарту за фахом «Державне управління» з можливим поділом цієї спеціальності або створення й відпрацювання у межах єдиної спеціальності ряду спеціалізацій й за їхніми навчальними планами.

У навчальних програмах обов'язково повинні бути представлені такі розділи управління, як людські ресурси, бюджет і фінансове право, інформатика, вміння використовувати комп'ютери для вирішення управлінських проблем.

Студенти повинні бути підготовлені в сфері кількісних методів і якісного аналізу, розуміти політичні процеси, що відбуваються в країні та за кордоном. Система просування по службі повинна бути пов'язана з результатами навчання й перепідготовки.

Головна мета освітніх програм – навчання студентів аналітичним і адміністративним професійним навичкам поряд із забезпеченням засвоєння соціально-політичного й нормативного контексту взаємин між державою й громадянським суспільством.

В ідеалі державний службовець повинен володіти професійними знаннями й навичками, особистісними якостями, що дозволяють ефективно працювати в складі групи. Для керівника також важливе вміння організовувати злагоджену роботу підлеглих і мати стратегічне мислення.

Велике значення для керівника має його здатність до колегіальної форми управління. Така якість керівника гарантує включення до процесу виробництва й планування рішень всіх тих, кого це безпосередньо стосується. Колегіальність під час обговорення альтернативних варіантів повинна поєднуватися з персональною відповідальністю за вибір конкретного проекту та його реалізацію.

Принципово важливо, щоб державні службовці, які мають диплом за фахом «Державне управління», володіли методами й засобами реформування державних органів, мали здатність управляти інноваційними процесами, переборювати соціальну й організаційну інертність бюрократичних структур.

Керівники-аналітики повинні мати знання про урядові інститути, відносини влади, процеси прийняття рішень. Вони повинні вміти аналізувати й інтерпретувати політичні, соціальні й економічні тенденції, мати вміння оцінювати наслідки управлінських дій, здатність переконувати й вести переговори, знаходити компроміси й обстоювати свою думку для досягнення поставлених перед органом влади завдань.

Необхідно більш активно використовувати під час навчання ситуаційний підхід, будувати загальну модель ситуації, що відображає реальні чинники. Потім

аналізується обраний варіант поведінки. Здійснюється порівняння витрат ресурсів за кожним з варіантів і з'ясовується правильність обраної стратегії дій.

За допомогою ситуаційного підходу державні службовці здобуватимуть навички аналізу конкретних обставин, що впливають на відповідну управлінську організацію на певному етапі. Серед цих обставин звичайно виділяють економічні умови (вплив інфляції, наявні фінансові ресурси), сукупність політичних чинників (рівень політичної участі, вплив політичних партій), соціально-культурні чинники (освітній рівень, етнічна структура). Одночасно з'ясовуються внутрішні для державних організацій ситуаційні змінні: завдання, структурна будова, штатний склад службовців, їхній потенціал і реальні можливості.

Кожна з управлінських методик, що застосовуються у конкретній ситуації, має свої переваги та недоліки: державний службовець повинен уміти передбачати ймовірні наслідки від застосування обраної ним методики, як позитивні, так і негативні. Таким чином, можна констатувати, що методологія ситуаційного аналізу значно б розширила практичне застосування теорії систем, визначивши основні внутрішні й зовнішні змінні, які впливають на адміністративно-державну організацію.

Варто підкреслити, що кадрова ситуація в органах державної служби залишається кризовою. Відзначається форсоване зростання чисельності апарату. При цьому не завжди дотримуються нормативно встановлені процедури й правила призначення на посаду. Нерідко порушуються демократичні принципи відкритості, гласності й справедливості під час вирішення кадрових питань. Не розроблена система послідовного залучення на державну службу молоді. Не склалася єдина система відбору, оцінювання, висування фахівців у державний апарат. Триваюча реорганізація структур державної влади не завжди доцільна й не сприяє ефективному використанню кадрів державної служби.

Отже, можемо констатувати необхідність прийняття Кодексу державної служби України, у якому будуть регламентуватися й кадрові питання. Варто продумати програму реформування кадрових апаратів, якісного поліпшення

підготовки їхніх працівників. Просування в службовій ієрархії повинне здійснюватися з обов'язковим урахуванням думки працівників кадрових служб.

Важливо створити чітку й об'єктивно діючу систему відбору й оцінювання кадрів, спрямовану на залучення й просування найбільш гідних кандидатів, а з іншого боку, – на видалення неспроможних службовців. Необхідно більш тісно пов'язати наукові дослідження в сфері державної служби з практичною діяльністю, використовувати досягнення інших наук.

Потрібна розробка нових загальних критеріїв і кваліфікаційних вимог до державних службовців залежно від виконуваних ними функцій, варто продумано займатися маркетингом управлінського персоналу, кадровим менеджментом, формуванням замовлень до навчальних закладів на підготовку й перепідготовку державних службовців, здійснювати цільовий розподіл кращих випускників.

Кадрові апарати державної служби повинні орієнтуватися на майбутнє, прогнозувати суспільні, економічні й технологічні тенденції розвитку й упереджено програмувати підготовку кваліфікованих кадрів.

Слід погодитися з висновками Н. Морозової про те, що реформування державного управління неможливе без удосконалення державної кадрової політики та модернізації механізмів її реалізації, що передбачають:

- подальше становлення в Україні розвиненої системи державної служби, професійної та високоефективної, що користується беззаперечним авторитетом серед населення;

- модернізацію системи управління персоналом (кадрових служб), її інституційне вдосконалення і демократизацію, впровадження сучасних методів і механізмів управління людськими ресурсами;

- упровадження сучасних систем мотивації праці та стимулювання персоналу державної служби, методик їх оцінювання й атестації, удосконалення процедур добору кадрів, використання світового та європейського досвіду щодо відбору і прийому на державну службу, переміщення та кар'єрне зростання перспективної молоді, формування позитивного іміджу державної служби як роботодавця [230, с. 84].

### **5.3 Зарубіжний досвід правового регулювання кадрового забезпечення державного управління**

Слід відзначити, що незалежно від різних підходів щодо питання кадрового забезпечення державного управління стабільність та ефективність державного апарату може бути досягнута шляхом збереження та вдосконалення професійних кадрів, що мають великий досвід роботи в органах державного управління. Протягом тривалого періоду часу у нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи й просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою та державного управління. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому разі до нього ставились як до пізнавальної інформації. Проблема адаптації державної служби та кадрового забезпечення державного управління до сучасних умов є дуже актуальною.

Дослідження зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління допоможе у визначенні шляхів модернізації вітчизняної державної служби, сприятиме формуванню ефективної системи кадрового забезпечення, подоланню існуючих у нашій країні негативних тенденцій. Однак під час адаптації раціональних положень зарубіжного досвіду необхідно враховувати особливості вітчизняного суспільства.

У 70–80-ті роки ХХ ст. у більшості західних країн було усвідомлено необхідність реформування, корінної модернізації державної служби. Необхідність приведення системи управління у відповідність до сучасного світу змусила політиків виробити програму реформування державної служби з метою її корінної модернізації.

В основу реформування державної служби в більшості країн покладено такі принципи:

- 1) демократизація державного управління і державної служби;
- 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг;
- 3) орієнтація на кінцевий результат;

- 4) рентабельність управління;
- 5) простота управління.

Серед розвинених країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до державних службовців. У зв'язку з цим ускладнюється аналіз кількісного та якісного складу державних службовців. Зокрема, у США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16 % зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90 % працює у виконавчих органах влади. У Великій Британії урядові службовці складають близько 6 % усіх зайнятих, у Франції – 15 % [133, с. 8].

Водночас в США, крім працівників державної влади та управління, до державних службовців відносять працівників у сфері комунального обслуговування і пошти. У Франції до державних службовців відносять осіб, найнятих на роботу на постійній основі державою, місцевими органами влади, а також деякими державними установами. Не вважаються державними службовцями особи, що надійшли за договором у державні установи, які виконують завдання державної служби, але їхня діяльність регламентується приватним правом (органи соціального забезпечення), а також особи, найняті акціонерними товариствами, що відносяться до державного сектору. Ці розбіжності пояснюються різним розумінням поняття «державна служба», яке залежить від концепції державної служби, що існує в кожній країні. Синонімами державної служби в різних країнах є поняття «публічна служба» та «цивільна служба».

Найбільш наочно принципи раціональної організації кадрового забезпечення державного управління закріплені в законодавстві США. Серед таких принципів виділяють:

- добір і просування кадрів повинні здійснюватися з усіх шарів суспільства, винятково на основі здібностей, знань і умінь кандидатів, у результаті чесної і відкритої конкуренції, що надає усім рівні можливості;

- повинне забезпечуватися рівне ставлення до всіх претендентів і справедливе, безстороннє ставлення в процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності, з повагою до конфіденційності особистого життя і конституційних прав;

- рівна оплата за роботу рівної цінності в поєднанні із заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи, а також із урахуванням національного і місцевого рівня оплати працівників приватного сектору, щоб забезпечити стимули для гарної роботи на державній службі;

- збереження успішно працюючих службовців, виправлення неякісної роботи, звільнення тих, хто не може або не хоче поліпшувати свою роботу;

- службовці повинні бути захищені від переслідування за законне розкриття інформації про порушення законів, правил і інструкцій, а також про погане управління, значне марнотратство державних коштів, зловживання владою або виникнення серйозної погрози суспільному благу й безпеці [113, с. 110].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90 % усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби.

Виняткова цивільна служба в США регламентується спеціальними нормативними актами, на неї не поширюються норми загального Закону про цивільну службу. До числа «виняткових» входять службовці Агентства національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменту, представництв США в міжнародних організаціях. У зв'язку з їхнім значенням, важливою функцією щодо забезпечення інтересів і безпеки держави добір кандидатів здійснюється на інших принципах, а їхнім службовцям гарантується більш висока платня [328, с. 121].

Усі кандидати, що відповідають встановленим законом вимогам, можуть претендувати на посаду в американській державній службі. Зазвичай відбирається до п'яти осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію, чиї кандидатури передаються на розгляд спеціального посадовця, який і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації [325, с. 65].

Для більшості американських посадовців просування службовими сходами здійснюється згідно з принципом системи заслуг – добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. Водночас у кожному відомстві існує своя градація та критерії оцінок. Заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про підвищення, зниження, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або зміщення державного службовця.

Керівник установи повинен повідомити службовцеві про критичні зауваження щодо нього й про річну оцінку його праці. Перш, ніж починати які-небудь дії, пов'язані зі зниженням у посаді на підставі поганої роботи службовця, його необхідно попередити в письмовій формі. Якщо після пропозиції щодо зниження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то така пропозиція буде відкликана.

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи. На нашу думку, такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

Законодавство США вимагає застосування дисциплінарних заходів щодо тих керівників, які:

- дискримінують кого-небудь із претендентів;

- вимагають від претендентів не передбачених законом матеріалів, що не містять в собі оцінку виконання ними роботи, їх здібностей, схильностей, загальної кваліфікації;

- використовують офіційну владу для примусу до політичних дій;

- свідомо обманюють людину або перешкоджають її праву брати участь у конкурсі для надходження на державну службу;

- вчиняють на службовця вплив, для того щоб той відмовився від участі у конкурсі, з метою погіршити або поліпшити шанси одного з кандидатів;

- надають будь-яку перевагу, що не передбачена законом, якому-небудь кандидатові на посаду або службовцеві;

- призначають, просувають по службі родичів;

- здійснюють або намагаються вчинити кадрові дії як покарання щодо тих службовців, які скористалися своїм правом на апеляцію, відмовилися займатися політичною діяльністю або законним способом розкрили порушення закону, правил і інструкцій, розтрата фондів, зловживання владою або істотну небезпеку суспільному здоров'ю або безпеці;

- здійснюють або намагаються вчинити дії щодо персоналу, що є порушенням закону, правил і інструкцій щодо принципів системи заслуг [261, с. 61].

Просування по службі здійснюється по-різному, у залежності від рангу посади, що заміщується. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний комп'ютеризований список усього штату вищих адміністраторів, що містить дані про освіту, професію, стаж.

Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складається чиновником, який знаходиться на одну-дві сходинки вище тих осіб, щодо яких складається звіт. Звіти здаються до Ради з просування по службі відповідного міністерства. Члени цієї Ради

призначаються міністром, який також остаточно вирішує питання про призначення на посаду висунутих чиновників [308, с. 56].

У США заохочується мобільність персоналу. Таким шляхом здобуваються нові знання і навички, встановлюються знайомства з іншими співробітниками, розширюється світогляд і відкриваються перспективи для кар'єрного росту і розвитку особистості. В американських відомствах діє система регулярної оцінки роботи. При цьому мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником. Усі кар'єрні чиновники зобов'язані регулярно проходити атестацію.

З 1979 року в США існує Служба вищих керівників. Вона покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділові якості адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями і політичними призначенцями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом.

Для вступу до Служби вищих керівників встановлено особливі кваліфікаційні вимоги. Вакансії залишаються відкритими протягом чотирнадцяти днів. У випадку, якщо особа вперше претендує на таку посаду, її кваліфікація й управлінські навички оцінює спеціальна комісія, до якої входять три члени даної служби з різних відомств. Крім конкурсних іспитів існує й альтернативний шлях призначення на посаду в Службі вищих керівників – шляхом участі у навчальних програмах, розроблених у Службі управління персоналом. Однак доступ до навчання також пов'язаний із процедурою відбору. Для нових членів Служби вищих керівників встановлено річний іспитовий термін [211, с. 131].

У США чотирнадцять урядових департаментів, у яких зайнято близько 85–90 % усіх федеральних державних службовців [382, с. 47]. Департаменти мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися за розмірами й покладеними на них функціями. Кожен департамент очолює секретар, який призначається президентом за схваленням сенату. Урядові департаменти підрозділяються на бюро, що очолюються частіше професійним чиновником, ніж особою, яка призначена з політичних уподобань.

Наприклад, бюро статистики праці є частиною департаменту, і керівник бюро має велику дискреційну владу, хоча повинен діяти у межах чинного законодавства й адміністративної політики. Також слід зазначити, що урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина урядова політика превалює на усіх відомчих рівнях. У них існують свої кадрові підрозділи, що ведуть відбір, оцінку і прийом службовців. Для надання кадровим службам більшої гнучкості крім постійних призначень передбачена також можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення можливі на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Надзвичайні призначення здійснюються на термін до 18 місяців у випадку крайньої необхідності.

На відміну від США, де переважає концепція спеціалізації службовця в державному апараті, у Франції превалює концепція про необхідність широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба прагне підбирати чиновників з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати досить різні завдання. У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі у держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [113, с. 155].

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з управління державною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. З цією метою створена мережа напівдержавних, напівгромадських органів, наприклад, Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження

прийнятих актів щодо державної служби з інтересами державних службовців, обговорення альтернативних проектів щодо державної служби тощо.

У Франції державні службовці розподіляються на функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат з наданням чину та підпорядковуються Статуту і на функціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат. Серед них – помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін. [384, с. 420].

Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [349, с. 183].

У Франції існують три типи конкурсів:

- 1) «зовнішній», призначений лише для кандидатів, що вступають на державну службу;
- 2) «внутрішній» – для просування службовців, що вже мають певний стаж;
- 3) «відкритий» – для всіх бажаючих, які відповідають стандартним вимогам.

Конкурс відкривається постановою відповідного міністра або іншої уповноваженої особи. У ньому визначається його тип. Конкурсна комісія підбирається з числа найбільш компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Ця комісія є цілком незалежною від адміністрації. Як правило, конкурс включає письмовий і усний іспити. Під час письмового іспиту суворо дотримується принцип анонімності. Письмовий іспит може відбуватися у найрізноманітніших формах: завдання може полягати в редагуванні тексту, підготовці визначеного досьє. На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню [349].

За результатами іспитів журі складає список придатних кандидатів, ранжируючи їх відповідно до отриманих оцінок. Журі має право взагалі не

схвалити жодного кандидата або надати їх менше, ніж число вакантних посад, а також складати додатковий список. Цим повноваження журі вичерпуються. Його позитивна рекомендація дає лише можливість, а не право одержання відповідної посади.

Відповідно до загального статусу просування чиновників у Франції включає просування по сходах і підвищення в чині. Просування по сходах виражається в збільшенні платні залежно від стажу роботи чиновника й отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може здійснюватися двома шляхами. По-перше, шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після одержання рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років. По-друге, на основі професійного добору, проведеного за допомогою спеціального іспиту.

Таким чином, обґрунтованим є висновок І. Василенко про те, що одним з основних елементів кар'єри державного службовця у Франції є «гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даній установі. Цей принцип майже цілком виключений у США, де немає автоматичного просування по службових сходах» [113]. На нашу думку, це є ще однією перевагою американської кадрової системи.

Французька система державної служби є переважно кар'єрною. У ній працівник, призначений на державну службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує відомий автоматизм його просування по службових сходах. Представляється, що така система забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі, однак приводить до небажання виявляти ініціативу і творчий підхід у роботі.

У Франції система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів містить у собі ряд елементів. Підготовка та перепідготовка кадрів здійснюється спеціалізованими інститутами: Національною школою, відомчими адміністративними інститутами. Причому важливо підкреслити, що підготовка і

підвищення кваліфікації державних службовців орієнтована на потреби конкретних органів влади й відомств.

Підготовка без відриву від виробництва являє собою традиційний вид навчання, під час якого відбувається обмін досвідом, вивчення передових прийомів праці, удосконалювання пізнань і набуття навичок безпосередньо у процесі виконання службових обов'язків.

Підготовка шляхом стажування здійснюється під час практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців. Метою такої форми навчання є підготовка стажиста до виконання своїх майбутніх функцій. Слід зазначити, що стажування можуть періодично проходити й досвідчені державні службовці перед вступом на нову посаду.

Підготовка може здійснюватися й у формі навчальної відпустки. Така відпустка оплачується адміністрацією і може бути надана на вимогу працівника державного апарату на строк, що не перевищує в цілому трьох років за весь період його перебування на службі. Навчальна відпустка використовується для набуття навичок управління персоналом, більш фундаментального вивчення теорії менеджменту, політології, економіки, права, нових управлінських технологій та інших дисциплін. Перевагою цього виду навчання є його практична спрямованість.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії. Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств особливо цінують подібних професійних керівників, або дженералістів за британською термінологією, які перетворюють думки експертів у пропозиції і проекти, зрозумілі іншим державним службовцям і суспільству. Також перевагою використання дженералістів у державному управлінні є те, що вони спрощують

вирішення завдань загальної координації, завдяки своїй нейтральності та досвіду роботи можуть допомагати у віднайденні балансу між різними інтересами.

Відомий англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції у конкретних сферах діяльності [385, с. 48].

Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі. Прихильники спеціалізації адміністраторів вважають, що сучасна система державного управління настільки ускладнилася, що дженералісти не справляються з постійно зростаючим обсягом завдань і велика частка часу експертів витрачається на те, щоб викласти для них проблему, що склалася, в простій й доступній формі. Іншим аргументом фахівців є те, що занадто великий акцент на вдосконаленні всієї системи управління в цілому йде на шкоду конкретним напрямкам і цільовим завданням. Тому знижується ефективність усієї системи адміністративно-державного управління.

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

У Німеччині призначення федеральних державних службовців на посаду здійснюється Федеральним президентом або іншими уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин – «довічно», «на іспитовий термін», «у якості почесного службовця» або «на час» із указівкою терміну призначення; у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення

вважається недейсним. Серед сфер, з яких рекрутується персонал чиновників, історично пріоритет має юстиція, за нею – економіка і соціальні науки. Традиційно професія юриста в Німеччині надавала найкращі можливості для вступу на державну службу.

У ФРН незважаючи на масовий приплив на службу в державний апарат фахівців різного профілю, юристи дотепер перебувають на провідних посадах в системі міністерств. Такий підхід пов'язаний з розумінням держави як творця й охоронця законів, а службовці з юридичною освітою найкраще підходять для цієї ролі.

Іспитовий термін при надходженні на німецьку державну службу не може перевищувати п'яти років. Призначення на державну службу здійснюється лише після успішного проходження іспитового терміну і досягнення 27-літнього віку.

Особа, що претендує на посаду чиновника, повинна гарантувати свою готовність захищати конституційний порядок, приносить клятву дотримуватися Основного закону й усіх діючих у Федеративній Республіці Німеччині законів, сумлінно виконувати службові обов'язки. Крім цього, майбутній чиновник повинен володіти необхідною професійною підготовкою. Вид і специфіка такої підготовки встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії.

Німецьке законодавство передбачає 16 груп чиновників: А1-А5 – низькі чини (допоміжно-технічні); А6-А9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10-А13 – вищі чини першого ступеня; А14-А16 – вищі чини другого ступеня (вищі урядові радники).

Для допуску до проходження служби нижнього рівня (А1-А5) необхідне таке: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти, а також підготовча практика з майбутньої спеціалізації.

Для середнього рівня (А6-А9) потрібно щонайменше таке: закінчення реального училища, підготовча практика протягом одного року, складання іспиту.

Значно більш високі вимоги пред'являються до більш високого рівня службовців (А10-А16). До служби на вищому рівні першого ступеня (А10-А13)

допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня. Нарешті, до служби на вищому рівні другого ступеня допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та склали другий іспит.

Принципово важливо підкреслити, що оплата діяльності державних службовців за німецьким законодавством повинна забезпечувати їм можливість цілком присвятити себе своїй професії. Лише фінансово забезпечений службовець може справедливо і законно виконувати покладені на нього обов'язки.

Усі питання щодо оплати врегульовано на єдиній правовій основі, причому ці правові норми дійсні для Федерації, земель, муніципалітетів, муніципальних об'єднань, органів, установ і фондів, що є суб'єктами публічного права. Особливості, характерні для окремих земель, можуть враховуватися лише у випадках, що допускаються законом.

У законодавчому порядку регулюються також питання поведінки з особовими справами державних службовців. Службовець має право на допуск до своєї особової справи. Йому повинно повідомлятися про всі скарги на нього і негативні висновки щодо його діяльності до внесення їх в особову справу. Його думка з таких підстав повинна вноситися до особової справи.

Державний службовець у Німеччині зобов'язаний у зв'язку зі службовою необхідністю виконувати понаднормову роботу. Якщо понаднормова робота перевищує п'ять годин на місяць, він одержує додатковий вихідний. Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, брати участь у діяльності правління, наглядових рад або в іншому органі або комерційній організації будь-якої іншої правової форми.

Державні службовці мають право на надання відпустки зі збереженням оплати для участі у виборах і референдумах, для боротьби за місце в парламенті, а також для виконання почесних обов'язків, що передбачені законом.

Система просування по службі детально регламентована законодавством. Вона заснована на двох принципах: підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципу поступового просування (почергове проходження сходинок). Виключення з двох правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [132, с. 256].

У кожній з посадових груп просування по службі включає встановлену підготовку й іспитовий термін. Їхнє зменшення може відбутися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже добра». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань щодо просування по службі, оплати або інших напрямків, чиновник має право вимагати відшкодування збитків.

Службовець може бути переведений по службі в межах сфери службових повноважень свого роботодавця за своєю заявою або у випадку службової необхідності. Переведення на посаду до іншого відомства без згоди державного службовця допускається лише в тому випадку, якщо там такі ж умови проходження служби і рівнозначний попередньому основний оклад. Переведення державного службовця до підпорядкування іншого роботодавця допускається лише за згодою службовця.

Досить цікавим вбачається досвід організації державної служби в Китаї. У 1993 році в КНР було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [383, с. 130]. Стаття 16 Положення передбачає такий порядок зарахування на державну службу: спочатку публікується повідомлення про набір на вакантні посади; здійснюється перевірка компетентності претендентів; проводиться відкритий іспит; здійснюється перевірка політичних, ідеологічних і моральних якостей, здатність до роботи; за результатами іспитів і перевірки готуються списки

претендентів осіб для зарахування до відповідних підрозділів. Вперше зараховані на роботу державні службовці проходять іспитовий термін протягом одного року. Після закінчення іспитового терміну особи, які відповідають усім вимогам, офіційно призначаються на посади.

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах. Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі державні службовці чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Державні службовці в Китайській Народній Республіці наділені повноваженнями, необхідними для виконання службових обов'язків. Вони не можуть бути зміщені з посади, знижені в посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративним стягненням за відсутності підстав, передбачених законом, і недотриманні встановленої процедури.

Становить теоретико-практичний інтерес інститут ротації державних службовців у Китаї. Ротація охоплює переведення на інші посади, переміщення за посадою, призначення на заміну посади і відрядження для загартування. У ст. 56 Положення передбачається, що державні адміністративні органи всіх рівнів повинні мати певну кількість вакантних місць для прийняття службовців за переведенням, переміщенням, призначенням на заміну посади.

Якщо поняття «переведення на інші посади» і «переміщення за посадою» відомі й у вітчизняній юриспруденції, то інші поняття в ній відсутні. Призначення на заміну посади означає планомірне заміщення керівних посад і низку інших у деяких сферах діяльності. Відрядження для загартування означає планомірний відбір службовців, що перебувають на своїх посадах, для направлення їх на визначений час у низові установи або підприємства чи практичні організації.

В умовах європейської інтеграції накопичено цікавий досвід правового регулювання і координації державних служб країн, що входять до СНД, створення наднаціональних органів, взаємодії службовців у межах загальноєвропейських політичних інститутів різних держав.

Головним внутрішньополітичним пріоритетом державної політики України є побудова сучасної правової держави європейського типу, де особлива роль відводиться державній службі в органах місцевого самоврядування, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг. Основна роль тут відводиться імплементації загальноприйнятих в Європі стандартів в усіх сферах суспільного життя, у тому числі у державному управлінні. Однак слід мати на увазі те, що під час впровадження того корисного, що є у зарубіжному досвіді, необхідне порівняння його з вітчизняними, національними особливостями в організації і функціонуванні державної служби, а також відповідних державних інституцій, оскільки щось скопійоване, запозичене без його глибокого засвоєння ніколи або дуже довго не буде своїм і також зберігається небезпека його відторгнення.

Сучасні суспільно-політичні процеси, які мають місце в Україні, не можуть не вплинути і на зміст функцій держави, їх роль, значення, а також необхідність підвищення ефективності та якості їх виконання. Вирішення цих завдань безпосередньо покладене на тих осіб, які виконують функції держави. Ю. Битяк зауважує, що кожен новий етап розвитку суспільства і держави вимагає і нових людей, відновлення кадрового корпусу [101, с. 17].

Це зайвий раз вказує на важливість та значущість належної організації та впорядкування кадрового забезпечення, яке повинно закладати надійний соціальний ресурс в основу всієї системи державної служби та державного управління. Погодимося з позицією, що характерною рисою перетворень останньої чверті ХХ – початку ХХІ ст. у державному управлінні та регіонально-адміністративному менеджменті багатьох країн є те, що його тверда, ієрархічна структура, яка складалася протягом століть і переважала протягом останнього часу практично в усіх країнах світу, змінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. Це перехід не просто до нового стилю управління, а заміна ролі владних структур у суспільстві і характеру взаємозв'язку з громадянами [378, с. 61]. І саме в істотних змінах шляхів та форм кадрового забезпечення

державного управління ми і вбачаємо підвищення ефективності та якості виконання функцій держави.

Але слід звернути увагу на той факт, що це не є виключно вітчизняною проблемою. Так, відзначається, що на межі ХХ–ХХІ ст. перед урядами багатьох держав постала необхідність підвищення якості публічних управлінських послуг і скорочення кількості державних службовців, що змусило шукати нових напрямків реформування державної служби [356, с. 332], що і втілювалося у проведенні в багатьох країнах відповідних реформ державної служби, які за своєю сутністю фактично були спрямовані на забезпечення сфери державного управління відповідним кадровим корпусом.

Їх результатом стало не лише підвищення ефективності державного управління, а й знаходження нових шляхів та форм вдосконалення кадрового забезпечення державного управління. В. Селіванов зауважує, що саме тому мистецтвом управління вважається, зокрема, вчасне розуміння зміни ролі того чи іншого чинника в системі соціального, серед нього державного, управління, який продовжує залишатися органічним елементом цієї системи, що розглядається, хоча і може бути в конкретний час або суб'єктом, або об'єктом управління [307, с. 33]. І це в повній мірі відноситься до кадрового складу державних органів влади, а також персоналу державних підприємств установ та організацій.

В Указі Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» прямо вказано, що державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни [38].

Тому є всі підстави вести мову про те, що одним з центральних аспектів покращення державної служби та підвищення якості публічних управлінських послуг є пошук нових напрямків реформування кадрового забезпечення державного управління. І в цьому контексті відповідна адаптація існуючого передового зарубіжного досвіду в частині реалізації сучасних шляхів та запровадження найбільш ефективних форм кадрового забезпечення, звісно з

урахуванням вітчизняної специфіки, є нагальною проблемою сьогодення і перспективним напрямком вдосконалення управління людськими ресурсами в Україні. Існування України в нових умовах обумовило необхідність врахування зарубіжного досвіду, особливо країн Європейського Союзу, що, на слушну думку Т. Мотренка, було покладено в основу Стратегії реформування державної служби України [232, с. 289].

Наприклад, свого часу в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 вказувалося, що поряд з необхідним теоретичним навчанням державні службовці мають пройти ґрунтовне цілеспрямоване практичне стажування в управлінських структурах розвинутих країн [36]. Наша країна не стоїть осторонь від процесу запозичення позитивного досвіду інших країн. Наприклад, в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 прямо вказано, що в Україні «...створено інститут державної служби з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, сформовано відповідну систему національного законодавства у цій сфері» [41].

Зокрема підкреслено, що таким шляхом ідуть колишні постсоціалістичні країни (Польща, Словаччина, Угорщина, Чеська Республіка) [311, с. 18–20]. Однак під час адаптації раціональних положень зарубіжного досвіду необхідно враховувати особливості вітчизняного суспільства, на що також звернуто увагу в літературі [213, с. 158].

Запозичуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. По-перше, спочатку повинна бути проведена розробка програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

При запозиченні деяких елементів, форм та методів організації кадрового забезпечення інших країн варто враховувати ряд методологічних положень. У контексті опрацювання кроків щодо запровадження тих чи інших нововведень у сфері кадрового забезпечення державного управління має сенс звернення до здобутків сучасного менеджменту. Зокрема, в літературі прямо вказано на те, що практика показує, що ті організації (а держава і виступає найбільшою організацією), які здійснюють комплексне стратегічне планування та управління, працюють більш успішно, де сама по собі стратегія організації – це генеральний план дій, який визначає пріоритети стратегічних завдань, ресурси та послідовність дій щодо досягнення стратегічних цілей. У будь-якому випадку процес стратегічного менеджменту включає в себе як мінімум п'ять складових: 1) розробку стратегічного бачення та місії компанії; 2) визначення цілей розвитку; 3) розробку самої стратегії; 4) впровадження та реалізацію стратегії; 5) оцінку діяльності, аналіз нових напрямлень, внесення коректив [191, с. 77–79].

Такий підхід дозволить більш виважено імплементувати відповідні аспекти зарубіжного досвіду у найбільш доцільній та ефективній формі в Україні. Звернемо увагу на те, що в цілому такий підхід визнано перспективним на державному рівні.

Так, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 вказувалося, що для супроводження адміністративної реформи, здійснення її моніторингу, розробки проєктів запровадження окремих складових цієї реформи, підготовки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду мають бути залучені на договірній основі провідні фахівці державного та приватного секторів економіки, наукові і науково-педагогічні кадри [36].

На нашу думку, до складових методологічних положень порядку імплементатії зарубіжного досвіду інших країн у контексті вдосконалення кадрового забезпечення слід віднести низку положень:

- так, першочерговим кроком повинне стати змістовне та глибоке опрацювання існуючого досвіду, результатом чого може бути розробка нової або коригування існуючих концепцій вдосконалення державної служби (наприклад, Укази Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 та «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278/2004 [41; 38]), де відповідна робота, яка буде проведена в цьому аспекті, обов'язково враховувала б вітчизняну специфіку;

- також, на наш погляд, чимале значення має здійснення відповідного, науково обґрунтованого правового, фінансового та організаційного забезпечення здійснюваних інновацій;

- слід додатково звернути увагу і на практичний аспект реалізації відповідних напрацювань, оскільки кращим критерієм теорії є практика, то доцільно апробацію відповідних моделей вдосконалення організації державної служби, у тому числі її кадрового забезпечення, здійснити в експериментальному порядку, поступово. Це дасть можливість виявити як сильні, так і слабкі сторони запропонованих інновацій та здійснити необхідне їх коригування, що значно посилить ефективність нових форм, зокрема кадрової роботи;

- також не можна не звернути увагу на те, що процес упровадження відповідних заходів з удосконалення державної служби потребує запровадження відповідного механізму контролю за його реалізацією та отриманими результатами. Під час такого контролю також повинні вноситися відповідні корективи, спрямовані на усунення виявлених під час реформування державної служби та її кадрового забезпечення недоліків.

Саме такий системний та комплексний підхід дасть можливість досягти найбільш ефективних результатів на шляху подальшої розбудови інституту державної служби як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав і свобод людини і громадянина [41]. Наприклад, на поетапність удосконалення законодавства при реформуванні системи державної служби та необхідність передбачення

відповідного механізму її реалізації вказано в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [41].

Під час визначення основних шляхів та форм адаптації зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління в Україні, на наш погляд, доцільно звернутися до характеристики самого інституту державної служби. Те, що в досліджуваному питанні слід орієнтуватися саме на інститут державної служби, додатково підтверджується тим, що саме на його реформуванні, як правило, робляться акценти в державному управлінні, саме на вдосконалення цього інституту спрямовані основні зусилля держави.

У свою чергу, питання кадрового забезпечення є одним з основних у межах цієї інституції. Так, у 2003 році за підтримки Світового банку та Міністерства Великої Британії у справах розвитку Головним управлінням у справах державної служби було проведено оцінку системи державної служби за низкою базових показників. Основні проблеми стосувалися питань стабільності, професіоналізму та політичної неупередженості. Тобто, як бачимо, більша частка проблем безпосередньо пов'язана з кадровим складом органів державного управління. У частині кадрового забезпечення за результатами оцінки було виявлено низку проблем, пов'язаних з:

- правовим регулюванням відносин у сфері державної служби (плинність кадрів; залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, у першу чергу, від керівного складу державної служби);

- низька інституційна спроможність державної служби (відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, відсутність системи безперервного навчання, прогалини в змісті та обсязі знань персоналу);

- безпосередньо в управлінні персоналом (неефективна система оплати праці, проблеми в системі управління держслужбою як у центрі, так і на місцях, низька дієвість системи планування та оцінки результатів діяльності, непрозора та нечітка система просування по службі та ротації кадрів) [232, с. 291–292].

Аналіз наведених недоліків, на наш погляд, додатково підтверджує доцільність розгляду питання шляхів та форм адаптації зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління в Україні саме крізь призму характеристики власне інституту державної служби.

Є. Черноног на підставі змістовного аналізу моделей та видів державної служби низки зарубіжних країн, які мають у цій сфері істотні здобутки, охарактеризував сучасну державну службу в Україні таким чином: комбінована система державної служби, в якій переважають елементи централізованої кар'єрно-посадової континентальної моделі з декількома видами служб (загальна, мілітаризована, цивільна) [356, с. 305, 308].

Майже таким чином характеризується сучасна державна служба, зокрема у працях Ю. Битяка, В. Малиновського, М. Іншина та ряду інших науковців [101; 216; 159].

Спробуємо застосувати це положення-характеристику, з яким ми в цілому погоджуємося, відносно кадрового забезпечення державного управління. На наш погляд, це дасть можливість визначити найбільш оптимальні шляхи подальшого розвитку цього важливого аспекту діяльності державних органів та їх апарату. Відзначимо, що визначення шляхів подальшого розвитку кадрового забезпечення державного управління обов'язково необхідно пов'язати з основними канонами управління людськими ресурсами (поєднання централізації та децентралізації управління; спеціалізація управління; інтеграція управління та його демократизація; економія часу) [151, с. 15], оскільки і це не можна заперечувати, вони тим чи іншим чином будуть проявлятися в цих напрямках розвитку.

Так, спираючись на наведену вище характеристику сучасної державної служби в Україні, стосовно кадрового забезпечення можна відзначити таке:

1. Переважання елементів централізованої моделі: існування центрального спеціально уповноваженого органу, функцію якого складає загальне управління та організація кадрового забезпечення. Щодо зарубіжного досвіду організації роботи з реалізації державної кадрової політики, то відзначається, що нині цими питаннями у багатьох країнах займаються міжміністерські органи, підпорядковані

здебільшого главі уряду чи міністерству фінансів, ці органи визначають усю кадрову політику та процедури, які застосовуються в державній службі [216, с. 132].

У контексті пріоритету централізованої моделі кадрового забезпечення державного управління погодимося з Т. Мотренком. На думку фахівця, до першочергових завдань розвитку державної служби в аспекті вдосконалення кадрового її забезпечення можна віднести забезпечення норм етичної та корпоративної поведінки, політичної нейтральності, захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання. А до основних засад цього процесу він відносить запровадження у системі державної служби управління персоналом, що базується на принципах закону, компетентності та заслуг; покладання контролю за формуванням держзамовлення на професійну підготовку державних службовців та здійснення координації у цій сфері на центральний орган виконавчої влади з питань державної служби [232, с. 293]. Крім того, в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 р. № 746 підкреслено, що розвиток законодавства з питань державної служби повинен здійснюватися відповідно до Конституції України та національних особливостей державного устрою [33].

2. Частковий вплив елементів децентралізованої моделі: делегування повноважень з кадрового забезпечення відповідним міністерствам, відомствам. Саме завдяки дії чинника децентралізованої моделі державної служби з'являється реальна можливість забезпечити гнучкість кадрової політики на місцях та врахувати потреби кожного виду служби. І це є доволі важливим аспектом, оскільки спрямоване на реальне врахування запитів громадян у задоволенні їхніх потреб з боку держави, що прямо пов'язується з положенням Конституції України щодо соціального характеру нашої держави. Так, у літературі звернуто увагу на те, що одним з чинників забезпечення соціальної орієнтації державно-управлінських трансформаційних процесів визнається вирішення проблем, спрямованих на розвиток характеру та змісту управлінської праці, її

інтелектуалізацію, стимулювання творчої діяльності, впровадження адаптивного стилю управління, нових форм і методів впливу на керовані об'єкти [254, с. 149].

А найбільш здатною до можливості «...оперативніше реагувати на потреби укомплектування персоналом...» [262, с. 206], а відповідно і оперативніше вирішувати проблеми, що виникають, наприклад, у соціальній, економічній сферах, є саме децентралізована модель державної служби. Хоча цілком слушно відзначено, що там, де відсутні управлінські та технічні можливості, де немає добре розвинутої державної служби на нижчих рівнях управління, варіант централізованого підходу до управління кадрами є найкращим [262, с. 206]. Вважаємо, що вказані недоліки мають місце в існуючій системі державної служби, що додатково підтверджує доцільність переважання в сучасному кадровому забезпеченні державного управління централізованого підходу. Але позитивні риси моделі децентралізованої державної служби в частині кадрового забезпечення необхідно впроваджувати.

3. Чинник кар'єрно-посадової моделі впливає на рівень вимог до підготовки та спеціалізації державних службовців, а також особливості їх добору та ротації. На цей час переважає кар'єрна складова. Ми вже відзначали те, що в моделях державної служби різних країн існує два основні підходи до змісту освіти та навичок державних службовців – дженералісти та вузькі спеціалісти. Кожен з підходів має як свої позитивні, так і негативні сторони. Але в умовах адаптації зарубіжного досвіду цілком доречним в аспекті розвитку особи державного службовця (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації) є підхід, коли зміст освіти державного службовця розширюється по мірі просування по службі від вузького спеціаліста (базова основа знань та навичок) до дженераліста (освітня надбудова). Принаймні таким шляхом іде підготовка фахівців в Українській академії державного управління при Президенті України [170, с. 122]. На необхідності дотримання такого напрямку вказують і фахівці [88, с. 283].

В. Князевим наголошено на тому, що особливої актуальності для трансформаційного українського суспільства набуває узагальнення набутого досвіду підготовки управлінських кадрів нової формації, основу якої складають

державні службовці, причому існує необхідність формування таких кадрів не лише в центрі, але й у регіонах [170, с. 121].

Зокрема відзначено, що стратегічними змінами в організації кадрової роботи на сучасному етапі є перехід від вузької спеціалізації – до широких професійних профілів [344, с. 158]. Так, на прикладі США можна відзначити, що з підвищенням рівня управління вимоги до освіти та кваліфікації особи змінюються від вузького спеціаліста до менеджера з широким колом знань, навичок та вмінь [204, с. 38].

Саме тому, як підкреслено В. Селівановим, вітчизняною теорією державного управління повинні володіти всі службовці державного апарату [307, с. 31].

У контексті забезпечення підготовки державних службовців в літературі звертається увага на те, що такі країни, як Велика Британія, Німеччина, Франція, які мають значний досвід вдосконалення організації як державної служби, так і її кадрового забезпечення, не дивлячись на відмінності в моделях та видах держслужби, приділяють значну увагу процесу постійного навчання кадрів. Це втілюється на всіх етапах проходження служби, починаючи від прийняття, продовжуючи вдосконаленням досвіду та підвищенням кваліфікації – закінчуючи залежністю кар'єрного зростання від рівня підготовленості особи [311, с. 18–20; 175, с. 6–8].

Тому однією з форм подальшого розвитку та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління можна визначити підвищення рівня та ефективності підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та подальшого професійного навчання кадрового складу органів державного управління. Зокрема, в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 р. № 746 підкреслено, що професіоналізація державної служби повинна відбуватися завдяки поступовому переходу до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій [33].

Погодимося з тим, що економічний та духовний розвиток будь-якої країни значною мірою визначається здатністю освітніх та наукових закладів задовольняти потреби у високоякісних освітніх та наукових послугах [175, с. 8]. Саме тому слід зауважити, що невід'ємною складовою кадрового забезпечення повинна бути відповідна мережа освітніх закладів, які можуть як безпосередньо входити до складу тих чи інших органів державного управління, так і виконувати відповідну освітню діяльність на їх замовлення. Визначальним у вирішенні цього питання є якість та результативність такого навчального процесу.

5. Переважання характерних ознак континентальної моделі: підбір та залучення кадрів з розрахунку на їх тривале перебування на державній службі. Однією з проблем кадрового забезпечення державної служби називається несформованість на цей час професіонального та стабільного корпусу державних службовців [216, с. 133]. Причому слід відзначити, що вказаний чинник безпосередньо впливає на стабільність існування держави, що, на думку М. Лазарева залежить і від комплектування адміністративно-управлінського апарату висококваліфікованими політичними діячами та спеціалістами [204, с. 36–37].

Проте слід звернути увагу на існуючу проблему. В межах управління людськими ресурсами кадрова політика, що орієнтована на співробітника, сприяє запровадженню партнерського типу управління, збереженню здатності організації до безперервної професійної освіти та інновацій [244, с. 248], у тому числі й оновленню кадрового складу органів державного управління. Але в літературі щодо оновлення кадрового складу державної служби вказується, що Українська держава в аспекті залучення молоді на державну службу, робила акцент на розвитку процедури підготовки фахівців за державним замовленням, зарахування студентів до кадрового резерву, запровадження відбору талановитої молоді на навчання, але жодним чином не вирішувала іншу проблему, пов'язану із залученням випускників вузів і в цілому молоді на державну службу [283, с. 300]. І це питання потребує свого термінового вирішення.

6. Наявність декількох видів служб: обумовлює виокремлення специфіки кадрового забезпечення щодо кожного з видів служби. На підставі аналізу законодавства країн Західної Європи та США можна виділити асимільовані і диференційовані системи державної служби. В асимільованих системах основні права й обов'язки державних службовців встановлюються нормами трудового законодавства, що поширюються на всіх трудящих. У диференційованих системах організація і функціонування державної служби регламентується спеціальними правовими нормами. На нашу думку, в Україні однозначно повинен реалізовуватися останній варіант, оскільки такі правові норми покликані врегулювати дуже специфічний владно-правовий статус державного службовця.

Конкретні форми адаптації зарубіжного досвіду з урахуванням загальних напрямів удосконалення кадрового забезпечення державного управління, що наведено вище, повинні пов'язуватися, в першу чергу, з упровадженням сучасних технологій управління людськими ресурсами. Погодимося, що на сучасному етапі розвитку суспільства здійснюється перехід від методів прямого адміністрування до науково обґрунтованого підходу до управління державними справами, що обумовлює необхідність вирішення таких завдань у системі управління державними службовцями: розвиток менеджерських навичок; забезпечення загального концептуального підходу до оцінки роботи; поліпшення добору та професійного просування; удосконалення планування та управління людськими ресурсами [154, с. 205].

Ми вже підкреслювали, що запровадження сучасних технологій управління організаціями, де найбільшою з них можна вважати державу, опосередкування цього виду діяльності сучасною термінологією, яка, виникнувши на Заході, фактично перенесена і для характеристики вітчизняного процесу управління соціальними ресурсами на різних рівнях. В літературі до сучасних тенденцій розвитку управління людськими ресурсами, що є різновидом адміністративного менеджменту, враховуючи орієнтацію цього аспекту управління на соціально-економічні та соціально-психологічні чинники, відносять:

- планування людських ресурсів – частина стратегії корпорації (щодо нашого дослідження – держави, а також усієї системи державного управління);
- широке запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектора та упровадження елементів конкуренції в публічному секторі, стратегічний характер та значне підвищення активності кадрової політики;
- партисипативне управління (широке залучення персоналу до розробки та прийняття управлінських рішень, врахування індивідуальних особливостей і здібностей людей та типологічних особливостей особистості);
- тенденція до дезагрегування організаційних одиниць у публічному секторі (гнучкість, адаптивність, реактивність та ефективність організації);
- орієнтація на формування робочих груп, де налагоджена взаємна змінюваність персоналу;
- зміщення акцентів з процедур на результат, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом та імплементація технічного забезпечення й інновацій в управлінні персоналом;
- наявність стандартів та індикаторів ефективності і соціотехнічне конструювання (раціональний взаємозв'язок між соціальною та технічною системами; відтворення робочої сили, забезпечення постійного професійного зростання робітників та покращення якості умов праці);
- корпоративна культура та акцент на підвищенні дисципліни й ощадливості у використанні ресурсів;
- належна правова регламентація трудових відносин, розширення засобів мотивації, покращення умов праці [213, с. 13–20; 146, с. 12–14; 344, с. 23; 151, с. 18–20].

Отже, можна вказати, що сучасне кадрове забезпечення державного управління обов'язково повинне носити інноваційний характер. Саме у такий спосіб, коли в управління людськими ресурсами постійно впроваджуються нові найбільш ефективні технології, а саме вдосконалення кадрового забезпечення отримує характер безперервного процесу, можна забезпечити якісно нові

формування та реалізацію інституту державної служби, що безпосередньо позитивно позначиться на якості та ефективності всього державного управління.

У контексті зарубіжного досвіду кадрового забезпечення привертає до себе увагу ще декілька аспектів, які є доволі важливими при подальшому вдосконаленні цього різновиду управлінської діяльності, і яким приділяється значна увага в багатьох країнах.

По-перше, нами у попередніх розділах дисертації зверталася увага на те, що генетичний зв'язок кадрової роботи з організаційно-структурною інституцією (породження самою організацією – державою) обумовлює наявність ризику реалізації її виключно в інтересах організації, повністю ігноруючи необхідність створення відповідних соціальних, економічних і психологічних умов для її персоналу, а також порушення прав, свобод та законних інтересів державних службовців. На необхідності зміщення акцентів у кадровому забезпеченні державної служби в Україні в бік індивідуальних якостей державних службовців вказують і вітчизняні фахівці [232, с. 294]. Саме тому, з метою введення гарантій належного здійснення кадрової роботи та забезпечення прав, свобод та законних інтересів державних службовців нами було запропоноване закріплення в Законі України «Про державну службу», а також наступна деталізація у підзаконних нормативних актах такого положення: «Персонал, його життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека в Україні під час здійснення діяльності з кадрового забезпечення визнаються найвищою соціальною цінністю».

І необхідність уведення цього положення та зміщення акцентів у кадровому забезпеченні в бік індивідуальних якостей державних службовців не є надуманою проблемою. Так, акцентовано увагу на тому, що захисту піддаються права та законні інтереси державних службовців, оскільки можна з упевненістю сказати, що на цей час в Україні фактично відсутні механізми, які були б здатні забезпечити надійний захист державних службовців, їх прав, захищали б їх від неупередженого ставлення з боку вищих осіб. У цьому контексті звертається увага на те, що в країнах сталої демократії функціонують незалежні від будь-яких

політичних впливів органи, які відповідають за дотримання правил у сфері державної служби.

Цей факт обумовив пропозицію В. Малиновського про необхідність формування подібних незалежних інституцій (комісії чи наглядової ради державної служби), які б забезпечували чесність та відкритість державної служби [216, с. 132–133]. Таку пропозицію, на наш погляд, слід цілком підтримати. Вважаємо, що у поєднанні з нашою законодавчою пропозицією наявність незалежних інституцій, які б забезпечували чесність та відкритість державної служби, істотно сприяли б підвищенню ступеня забезпеченості та охорони прав державних службовців.

По-друге, висновок щодо необхідності надання інноваційного характеру сучасному кадровому забезпеченню державного управління, зміщення акцентів з процедур на результат діяльності державних органів вказує на можливість упровадження ще одного, як ми вважаємо, досить корисного аспекту зарубіжного досвіду. Це стосується перспективи передачі виконання частки функцій державних органів іншим особам.

Як вказується в літературі, має місце «приватизація функцій державних служб», що знаходить своє вираження завдяки ідеї основних та допоміжних функцій державного органу, передачі їх іншим виконавцям, наприклад, заміна мілітаризованих осіб цивільними або залучення добровольців для виконання певних функцій. Це у Великій Британії базується на концепції «найвищої цінності», що заклала основи діяльності місцевих органів влади, відповідальних за забезпечення якісних послуг для населення («якщо вони цього не зроблять, це зроблять інші») [223, с. 309–310]. Або запровадження квазіадміністративних неурядових організацій (англ. абревіатура QUANGO), які співробітничать з міністерствами на договірних засадах [356, с. 319].

У цьому контексті, у тому числі й щодо кадрового забезпечення державного управління, досить доречно звучить думка про те, що одним з перспективних напрямів дій регіональних владних структур є налагодження партнерських відносин з приватним сектором та громадянськими структурами [57, с. 312].

Практика залучення на вищі посади адміністративно-управлінського апарату осіб зі сфери приватної промисловості та фінансів, системи освіти, мистецтва, науки та громадських організацій широко застосовується в США [204, с. 37].

Вітчизняні дослідники також відзначають, що реалізація завдань щодо якісного забезпечення органами влади прав, свобод та законних інтересів громадян неможлива «...без «підкачування» інтелектуально-творчих, організаційно-волонтерських, спонсорських та інших ресурсів із зовнішнього середовища – громадянського суспільства» [137, с. 18–20]. Наприклад, в Україні є певні приклади того, коли до вирішення завдань соціально-економічного розвитку окремих територіальних одиниць залучаються вчені, фахівці громадських організацій та населення [378, с. 104].

Погодимося з думкою про те, що Україна гостро потребує вдосконалення усієї системи державного управління, одним з аспектів якого є потреба у новому відповідному управлінському складі. Фахівці пропонують два шляхи його формування: перший – підвищувати професіоналізм діючих державних службовців, займаючись їх додатковою спеціальною освітою; другий – залучати найбільш ефективних менеджерів з інших, недержавних сфер діяльності [369, с. 88].

І такий підхід повинен себе виправдовувати, зміцнення позицій та соціальних і правових гарантій державних службовців здатні істотно підвищити конкурентоспроможність державної служби, що дасть можливість залучати найбільш досвідчених фахівців і одночасно скорочувати штат державних службовців, зменшуючи витрати на їх утримання.

По-третє, хотілося б звернути увагу в розрізі впровадження зарубіжного досвіду, який є доволі актуальним у сучасній Україні, на забезпечення політично нейтральної державної служби. Так, в «Стратегії реформування системи державної служби в Україні» акцентовано увагу на тому, що реформування системи державної служби пов'язане, зокрема, зі створенням політично нейтральної державної служби [51].

І цей аспект є доволі важливим. Він є чинником забезпечення стабільності держслужби, концентрації зусиль кадрів на виконанні функцій держави, закладає певні гарантії збереження посад для державних службовців, а також сприяє дотриманню принципу верховенства права в їх діяльності, а не інтересів політичних кіл. Досвід більшості розвинених країн (США, Велика Британія, Франція, Німеччина) вказує, що забезпеченню політичної нейтральності державних службовців приділяється значна увага фактично у всіх моделях державної служби [356, с. 319, 324–325, 330; 216, с. 19].

Погодимось з думкою Н. Лазарева щодо того, що питання про використання зарубіжного досвіду відбору та перевірки лояльності кадрів на державні посади виникло у зв'язку з необхідністю забезпечення політичної лояльності громадян до існуючого конституційного ладу, держави та її інститутів. Як вказує автор, хоча політична лояльність повинна бути забезпечена з боку всіх громадян, але в першу чергу це стосується кадрів, які висуваються на державні посади особливо в умовах багатопартійної політичної системи [204, с. 36].

На жаль, сучасні українські реалії не дають приводу для можливості констатувати забезпечення цього аспекту в межах вітчизняного інституту державної служби. Так, в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 прямо вказано, що негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них під час виконання службових обов'язків. З цією метою визнано необхідним як розмежувати політичні та адміністративні посади в органах державної влади, так і запровадити більш ефективні правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити порядок формування державної політики, правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців [41].

Тому є всі підстави вести мову про те, що одним з центральних аспектів покращення діяльності з кадрового забезпечення державного управління є пошук нових напрямків його реформування. Основним з них і є запровадження сучасних технологій менеджменту, що опрацьовані світовою практикою управління людськими ресурсами. Результатом цього кроку повинне стати не лише підвищення ефективності державної служби, а й у цілому державного управління.

## **Висновки до Розділу 5**

1.3 метою впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні було б доцільно здійснити такі заходи правового характеру:

- створити єдиний базовий комплекс нормативних вимог рівня та змісту професійно важливих якостей державних службовців, який ґрунтується на державних стандартах освіти, що встановлюють вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки в Україні;

- розробити додаткові нормативні вимоги та характеристики якостей державних службовців з урахуванням існуючої диференціації службово-трудової діяльності державних службовців залежно від виду державної служби;

- запровадити у якості експерименту у кадрових підрозділах систему управління якістю кадровим забезпеченням;

- опрацювати питання подальшого впровадження системи управління (моніторингу) якістю кадровим забезпеченням, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 (ДСТУ ISO 9001-2001) в органах державного управління, органах управління державними підприємствами, установами та організаціями;

- привести існуючу систему контролю та її, яка базується на нормативних актах, у єдину логічно та функціонально об'єднану систему моніторингу;

- вдосконалити існуючу систему реагування завдяки корекції (усунення виявленої невідповідності) та корегуючим діям (дія, що розпочата для усунення причини існуючої невідповідності або іншої небажаної ситуації) на відхилення державних службовців (людських ресурсів державного управління) від встановлених стандартів, вимог, характеристик.

2. Враховуючи переважання централізованої моделі державної служби в Україні, що свідчить про необхідність та доцільність існування єдиних норм, правил, стандартів її регулювання, у тому числі й у сфері кадрового забезпечення, є можливість розглянути останнє як однорідну за сутністю та характером діяльність для всіх сфер своєї реалізації, яка має відповідну кореляцію з такими явищами, як державне управління та державна служба.

3. Організація належного кадрового забезпечення державного управління вимагає адекватного правового регулювання, об'єднання різноманітного нормативного матеріалу в єдиному акті. Тому доцільною є регламентація кадрових питань в одному з розділів системного й комплексного нормативно-правового акту – Кодексу державної служби України. Такий акт повинен стати юридичною базою для проведення комплексної реформи державної служби. Його прийняття дозволить більш досконало регулювати питання державної служби.

4. Оскільки на сьогодні існує досить велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, що регламентують питання державної служби і, у тому числі, питання кадрового забезпечення державної служби, доцільним було б скористатися моделлю так званої «концептуальної кодифікації».

Концептуальна кодифікація має на меті не об'єднання в одному нормативно-правовому акті абсолютно всіх норм, що стосуються державної служби та її кадрового забезпечення, а створення єдиної, логічної і стабільної нормативної конструкції державної служби на основі системи відповідних принципів.

5. За рахунок того, що у концептуальному кодексі будуть міститись визначальні принципи державної служби і, в тому числі кадрового забезпечення державної служби, він зможе значною мірою усунути прогалини, що існують на

даний момент в чинних законах та підзаконних нормативно-правових актах з відповідних питань. Перевагами такого варіанту можна вважати те, що в результаті ми отримаємо стабільний нормативно-правовий акт, зручний у використанні всіма його адресатами. При цьому назвою, яка абсолютно точно відповідає його змісту буде «Кодекс державної служби України».

6. Існування згаданого Кодексу не буде заперечувати можливість підзаконного регулювання питань кадрового забезпечення державної служби. Причому підзаконні нормативно-правові акти будуть доречними для урахування специфіки діяльності певних органів. Так, наприклад, процедура атестації службовців Національного банку України може відрізнятись від процедури атестації працівників Міністерства охорони здоров'я. Відповідно особливості атестації мають бути деталізовані у нормативно-правових актах відповідних органів. Натомість загальна концептуальна і процесуальна основа для атестації буде міститися у відповідному Кодексі.

7. Основними напрямками вдосконалення правового регулювання кадрового забезпечення державного управління слід також вважати: передбачення гарантій належного здійснення кадрової роботи та забезпечення прав, свобод та законних інтересів державних службовців; надання інноваційного характеру сучасному кадровому забезпеченню державного управління; забезпечення політично нейтральності державної служби.

8. Одним з центральних аспектів покращення діяльності з кадрового забезпечення державного управління є пошук нових напрямків його реформування. Основним з них і є запровадження сучасних технологій менеджменту, що опрацьовані світовою практикою управління людськими ресурсами. Результатом цього кроку повинне стати не лише підвищення ефективності державної служби, а й у цілому державного управління.

9. Запозичуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. По-перше, спочатку повинна бути проведена розробка програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, повинне здійснюватися правове,

фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

## ВИСНОВКИ

1. Кадрове забезпечення державного управління здійснюється виключно у правових формах і з точки зору адміністративного права його можна визначити як підзаконну, юридично владну діяльність уповноважених суб'єктів (суб'єктів кадрового забезпечення), спрямовану на формування кадрового складу державних органів здатного забезпечити виконання функцій цього органу та реалізацію його компетенції.

2. Сутність кадрового забезпечення в державному управлінні полягає в урегульованій нормами адміністративного права діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів людини, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

3. Принципи кадрового забезпечення – це обумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, і створюють умови для функціонування держави та її органів у напрямі сприяння дотриманню прав, свобод і законних інтересів особи в державі.

4. Основним рушійним чинником безпосередньої діяльності з кадрового забезпечення, орієнтиром для її розвитку та вдосконалення є кадрова політика в державному управлінні. Вона уособлює загальні уявлення та стандарти, що висуваються до кадрового ресурсу з боку держави, в частині формування вимог

до державних службовців, їх доборі, розстановці, підготовці з урахуванням стану та перспектив розвитку державного апарату, прогнозування кількісних та якісних потреб у працівниках органів державної влади.

5. Складовими предмету правового регулювання кадрового забезпечення можна вважати такі: організаційні та правові основи кадрової політики в державі; підготовка кадрів та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників і ступеня їх підготовки, робота з резервом); прийняття на державну службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів); проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів); припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів, робота з ветеранами).

6. Робота з персоналом у системі кадрового забезпечення державного управління» (управління людськими ресурсами державного управління) – це урегульована нормами адміністративного права діяльність щодо реалізації кадрового забезпечення в державі, в якій втілюється загальнодержавна кадрова політика і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на суспільні процеси розвитку соціальних ресурсів державного управління з метою забезпечення потреб держави у досягненні її цілей та реалізації її функцій, відображених у Конституції та законодавчих актах України. У свою чергу, кадрова робота – це врегульована нормами адміністративного права діяльність з реалізації кадрового забезпечення державного управління, обумовлена необхідністю розподілу праці, в якій реалізуються завдання управління людськими ресурсами державного управління і яка представляє собою системний, цілеспрямований управлінський вплив спеціально уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення, наділених відповідною компетенцією, на конкретних

працівників органів виконавчої влади, інших спеціально уповноважених суб'єктів з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків, а також забезпечення належної реалізації їх функцій.

7. Поділ напрямів здійснення кадрової роботи на загально-організаційні та спеціально-організаційні дозволяє виділити завдання різного рівня. Це сприяє чіткому визначенню методів та форм кадрової роботи; можливості введення певних критеріїв оцінки ефективності її здійснення; безпосередньому усвідомленню суб'єктами кадрової роботи своєї ролі та призначення у межах організації; спрямуванню їх діяльності на досягнення конкретного результату; запровадженню системи індикаторів якості кадрової роботи; обґрунтованості контролю за процесом кадрового забезпечення.

8. Управління кадровим забезпеченням – це цілеспрямований організаційний та регулюючий владний вплив суб'єктів кадрового забезпечення, наділених необхідною компетенцією, на стан і розвиток суспільних процесів розвитку соціальних ресурсів, свідомість, поведінку та діяльність кадрів (державних службовців) з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

9. Для того, щоб той чи інший суб'єкт адміністративного права став суб'єктом кадрового забезпечення, на нього згідно з відповідним нормативно-правовим актом має бути покладений обов'язок або надано право щодо діяльності у сфері кадрового забезпечення. Важливе місце у встановленні рівня та компетенції відповідного органу державної влади як суб'єкта кадрового забезпечення відіграє та нормативно-правова база, на якій будується його діяльність.

10. Правова основа, яка може бути покладена в основу визначення нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, має багаторівневу структуру, що обумовлює необхідність відповідності між нормативно-правовими актами у цій сфері, що прийняті на різних рівнях.

Перший рівень складає Конституція України, що визначає основні засади та умови формування і діяльності органів державної влади, які й реалізують відповідні аспекти кадрового забезпечення.

Другий рівень нормативно-правової бази діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають акти, що деталізують відповідні положення Конституції України, зокрема це відповідні Закони України. Основне їх призначення полягає у визначенні відповідальних суб'єктів (органів) за реалізацію кадрової політики в державі, а також порядку та умов здійснення кадрового забезпечення відповідних органів державної влади.

Третій рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти, зокрема, ми відносимо сюди передусім нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби. Основне їх призначення – запровадження відповідних механізмів кадрового забезпечення, які стосуються низки основних аспектів цього виду державної діяльності (визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі; підготовка кадрів та підбір кадрів; прийняття на державну службу; проходження служби; припинення державної служби).

Четвертий рівень нормативно-правової основи діяльності суб'єктів кадрового забезпечення складають підзаконні акти державних органів, які регулюють безпосередню діяльність із питань кадрового забезпечення, ведуть роботу з конкретними особами як в межах центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць.

11. Елементами правового статусу кадрових підрозділів державних органів є визначені у відповідних нормативно-правових актах їх мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність.

12. Професійно-кваліфікаційна характеристика посад державної служби – нормативний документ, що визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків і повноважень державного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи. Він є основним документом, за яким органи державної влади розробляють посадові інструкції державних службовців.

13. В Україні на сьогодні, в контексті етики державної служби, можна виділити лише Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214. Але, при всій важливості для державного службовця етичних вимог, їх встановлення на рівні нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади є недостатнім. На цьому рівні практично неможливо створити повноцінний етично-правовий режим, оскільки немає можливості передбачити юридичну відповідальність за порушення етичних вимог, визначити інші заходи впливу, які можуть стати ефективним інструментом забезпечення їх дотримання тощо. З огляду на це є очевидним, що питання етики державних службовців мають бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного закону.

14. Нормативно закріплені вимоги до державних службовців можна поділити на два види: вимоги, що мають бути дотримані при прийнятті на державну службу; вимоги, що мають дотримуватись при проходженні державної служби.

До вимог, що мають бути дотримані при прийнятті на державну службу, відносяться: громадянство України; дієздатність; відсутність судимості та благонадійність; вища освіта (відповідна кваліфікація та професійна підготовка); вільне володіння державною мовою; високий рівень етичної та ділової культури; стан здоров'я, достатній для виконання службових обов'язків. Всі наведені вище вимоги при закріпленні в нормативно-правовому акті повинні мати чіткі та конкретні ознаки, які дають можливість оцінити відповідність претендента на посаду державного службовця цим вимогам.

Вимоги другої групи як чинник, який визначає та фактично спрямовує діяльність державного службовця у сфері державного управління, можуть бути закріплені не в формі статті закону, а у вигляді відповідних принципів. Такими принципами, зокрема, є служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

15. Сутність профорієнтаційної роботи у державному управлінні полягає у цілеспрямованому впливі на потенційних кандидатів на державну службу з метою формування у них необхідних якостей, що обумовлені специфікою та особливостями реалізації завдань з державного управління на відповідних посадах, а також забезпеченні можливості реалізації особи свого права на державну службу з відповідним урахуванням потреб держави у кадрах та відповідності кандидата вимогам, що ставляться до держслужбовців.

16. Право на просування по службі у державного службовця може виникнути й реалізуватися лише за наявності сукупності декількох умов: якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; наявність вакантної посади; відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; відсутність інших більш достойних претендентів. Правова залежність тут може бути виражена таким чином: без проходження перепідготовки або підвищення кваліфікації неможливе просування по службі у вигляді заняття більш високої посади.

17. Атестація як складова правового інституту державної служби охоплює: сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають у процесі її організації; оцінку виконання державними службовцями, покладених на них завдань і обов'язків щодо забезпечення і реалізації повноважень державних органів; характеристику перспектив подальшого використання кадрів

держслужби. Атестація державного службовця – це регламентована нормами адміністративного права форма періодичної оцінки професійних і особистих якостей, процесів і результатів професійної службової діяльності, що здійснюється з метою визначення відповідності державного службовця посаді, яку він обіймає, виявлення можливості заміщення ним вищої посади, а також з метою підвищення ефективності і результативності професійної службової діяльності.

18.3 метою впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні було б доцільно здійснити такі заходи правового характеру:

- створити єдиний базовий комплекс нормативних вимог рівня та змісту професійно важливих якостей державних службовців, який ґрунтується на державних стандартах освіти, що встановлюють вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки в Україні;

- розробити додаткові нормативні вимоги та характеристики якостей державних службовців з урахуванням існуючої диференціації службово-трудової діяльності державних службовців залежно від виду державної служби;

- запровадити у якості експерименту у кадрових підрозділах систему управління якістю кадровим забезпеченням;

- опрацювати питання подальшого впровадження системи управління (моніторингу) якістю кадровим забезпеченням, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 (ДСТУ ISO 9001-2001) в органах державного управління, органах управління державними підприємствами, установами та організаціями;

- привести існуючу систему контролю, яка базується на нормативних актах, у єдину логічно та функціонально об'єднану систему моніторингу;

- вдосконалити існуючу систему реагування завдяки корекції (усунення виявленої невідповідності) та коригуючим діям (дія, що розпочата для усунення причини існуючої невідповідності або іншої небажаної ситуації) на відхилення

державних службовців (людських ресурсів державного управління) від встановлених стандартів, вимог, характеристик.

19. Організація належного кадрового забезпечення державного управління вимагає адекватного правового регулювання, об'єднання різноманітного нормативного матеріалу в єдиному акті. Тому доцільною є регламентація кадрових питань в одному з розділів системного й комплексного нормативно-правового акту – Кодексу державної служби України. Такий акт повинен стати юридичною базою для проведення комплексної реформи державної служби. Його прийняття дозволить більш досконало регулювати питання державної служби.

Оскільки на сьогодні існує досить велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, що регламентують питання державної служби і, у тому числі питання кадрового забезпечення державної служби, доцільним було б скористатися моделлю так званої «концептуальної кодифікації». Концептуальна кодифікація має на меті не об'єднання в одному нормативно-правовому акті абсолютно всіх норм, що стосуються державної служби та її кадрового забезпечення, а створення єдиної, логічної і стабільної нормативної конструкції державної служби на основі системи відповідних принципів.

20. Аналізуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. По-перше, можливість їх застосування з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, здійснювати правове, фінансове й організаційне забезпечення впроваджених новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер'янов В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісник державної служби управління України. – 2005. – № 3. – С. 7–11.
2. Авер'янов В. Б. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / Авер'янов В. Б. – К. : Ін-Юре, 1999. – 272 с.
3. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно-правової реформи / В. Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, листопад, 1997 р.). – К. : Ін-т законодавства ВР України, 1997. – С. 193–195.
4. Авер'янов В. Б. Проблеми організації виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Правова держава : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1996. – Вип. 7. – С. 20–29.
5. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять державне управління і виконавча влада: полемічні нотатки / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–115.
6. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) / Аверьянов В. Б. – К. : Наукова думка, 1985. – 146 с.
7. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура, органы государственного управления / Аверьянов В. Б. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
8. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Агеева Е. А. – М. : Юрид. лит., 1973. – 104 с.
9. Административное право / [под ред. М. И. Еропкина]. – М. : Юрид. лит., 1971. – 416 с.
10. Административное право Украины : учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Битяк Ю. П., Богуцкий В. В., Гаращук В. Н. и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.

11. Административное право Украины : учебник / [под общ. ред. С. В. Кивалова]. – Харьков : Одиссей, 2004. – 880 с.
12. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 502 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2004–2009. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
14. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1966. – 188 с.
15. Алексеев С. С. Структура советского права / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
16. Алексеев І. Функції та суб'єкти державного управління / І. Алексеев // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – Вип. 6. – С. 40246.
17. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. – М. : Зерцало, 1996. – 680 с.
18. Ануфрієв М. І. Управління персоналом органів внутрішніх справ в умовах демократичного розвитку держави та суспільства / М. І. Ануфрієв // Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ : матеріали Наук.-практ. конф. (Харків, 24 жовтня 2002 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. – С. 7–14.
19. Арістова І. В. Реалізація кадрової політики у правовій інформатизації України / І. В. Арістова // Вісник ХНУВС. – 1997. – № 8. – С. 46–48.
20. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1975. – 240 с.
21. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.
22. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
23. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления /

Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 387 с.

24. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

25. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. Опыт системного исследования / Афанасьев В. Г. – М. : Политиздат, 1968. – 384 с.

26. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : [учебник для вузов] / Баглай М. В. – М. : Норма-Инфра-М, 2000. – 739 с.

27. Байдак Т. М. Целевая подготовка управленческих кадров / Т. М. Байдак // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 282–285.

28. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / Бакуменко В. Д. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

29. Балюк З. Вимоги до особистості державного службовця в контексті розвитку системи державного управління / З. Балюк // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 2. – С. 374–375.

30. Бандурка О. М. Вітальне слово учасникам конференції / О. М. Бандурка // Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ : матеріали Наук.-практ. конф. (Харків, 24 жовтня 2002 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. – С. 3–6.

31. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / Бандурка О. М. – Харків : Основа, 1999. – 440 с.

32. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : [підручник] / О. М. Бандурка, В. О. Соколов. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.

33. Басовский Л. Е. Менеджмент : [учеб. пособие] / Басовский Л. Е. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 216 с.

34. Батан Т. Службовець державної установи та організації: поняття та

характеристика правового статусу / Т. Батан // Законодавство України. – 2006. – № 10. – С. 78–81.

35. Бахрах Д. Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Бахрах Д. Н. – М. : НОРМА, 2002. – 448 с.

36. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / Бачило И. Л. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

37. Бачило И. Л. Функции органов управления / Бачило И. Л. – М. : Юрид. лит., 1986. – 198 с.

38. Беяцкий Н. П. Управление персоналом : учеб. пособие / Беяцкий Н. П., Велесько С. С., Питер Ройш. – Минск : Интерпрессервис, Экоперспектива, 2002. – 352 с.

39. Бизюкова И. В. Кадры управления: подбор и оценка / Бизюкова И. В. – М. : Экономика, 1998. – 148 с.

40. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : [учеб. пособие] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с.

41. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк. – Харків, 2006. – 36 с.

42. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Битяк Ю. П. – Харків : Укр. юрид. академія, 1990. – 74 с.

43. Біла Л. Р. Атестаційне провадження у державній службі / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Одеса, 2002. – Вип. 16. – С. 296–302.

44. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців / С. Білорусов // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 32–36.

45. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционно-правовых норм (государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1985. – 154 с.

46. Богуцкий В. В. Акты государственного управления : [текст лекций] / Богуцкий В. В. – Харьков : Ун-т внутр.дел, 1996. – 20 с.
47. Большая советская энциклопедия / [гл.ред. О. Ю. Шмидт] – М. : Советская энциклопедия, 1966. – 788 с.
48. Большой юридический словарь / [под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
49. Бутко І. П. Місцеві ради і забезпечення законності / І. П. Бутко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1973. – 122 с.
50. Быков А. В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран / А. В. Быков // Российский следователь. – 2007. – № 2. – С. 39–40.
51. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / Василенко И. А. – М. : Логос, 1998. – 200 с.
52. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособие] / Василенко И. А. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
53. Величко О. М. Екологічне управління / О. М. Величко, Д. В. Зеркалов. – К. : Науковий світ, 2001. – 193 с.
54. Веснин В. Р. Основы менеджмента / Веснин В. Р. – М. : Ин-т междунар. права и экономики им. А. С. Грибоедова, 1999. – 480 с.
55. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
56. Вишняков В. Т. Подготовка и повышение квалификации государственных служащих / В. Т. Вишняков // Советское государство и право. – 1971. – № 6. – С. 74–77.
57. Власов В. Советское административное право / В. Власов, С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 536 с.
58. Воробьев Г. Г. Человеческие ресурсы и современная служба персонала / Г. Г. Воробьев // Социс. – 1996. – № 11. – С. 109–115.

59. Воронкова В. Г. Кадровий менеджмент / Воронкова В. Г. – К. : Професіонал, 2004. – 192 с.
60. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти : [навч. посібник] / Воронов М. П. – К. : НМК ВО, 1992. – 56 с.
61. Воронько Л. Роль підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у формуванні культури праці державних службовців / Л. Воронько // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2000. – № 2. – С. 208–215.
62. Воронько О. Деякі актуальні питання атестації державних службовців / О. Воронько, А. Северин, І. Олійник // Відомості Української академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 3. – С. 48–57.
63. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : [навч. посібник] / Воронько О. А. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
64. Гавриш Т. С. Деякі сучасні тенденції в управлінні персоналом / Т. С. Гавриш, О. М. Литвинов // Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ : матеріали Наук.-практ. конф. (Харків, 24 жовтня 2002 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. – С. 7–14.
65. Гаман Т. Кадрове забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіоні України / Т. Гаман // Вісник державної служби управління України. – 2005. – № 3. – С. 12–15.
66. Гарбер Е. И. Методы диагностики профессиональных способностей / Е. И. Гарбер // Прикладные проблемы психологии личности. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1985. – С. 63–67.
67. Гербер Г. Кадры в системе социалистического управления / Г. Гербер, Г. Юнг. – М. : Прогресс, 1970. – 207 с.
68. Гетьман А. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини / А. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1. – С. 129–137.
69. Гордієнко Л. Ю. Основи теорії державного управління / Гордієнко Л. Ю. – Харків : ХДЕУ, 2000. – 160 с.

70. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. – М. : Наука, 1977. – С. 256–265.
71. Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М. : Луч, 1994. – Вып. 1. – 144 с.
72. Государственная служба: комплексный подход : учебник / [отв. ред. А. В. Оболонский]. – М. : Изд-во «Дело» АНХ, 2009. – 512 с.
73. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : [учебник] / Граждан В. Д. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Изд-во «Юрайт», 2011. – 620 с.
74. Гусев А. В. Государственная служба Российской Федерации : [юрид. словарь-справочник] / Гусев А. В. – Екатеринбург : УрАГС, Библиотечка журнала «Чиновникъ», 2001. – 44 с.
75. Гусев А. В. Особенности метода правового регулирования труда на российской государственной службе / А. В. Гусев // Вестник Уставного Суда Свердловской области. – 2002. – № 1 (5). – С. 104–118.
76. Давиденко В. П. Державна служба у світлі Європейського досвіду / В. П. Давиденко, В. О. Черепанов // Теорія та практика державного управління. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. – Вип. 8. – С. 83–85.
77. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Е. Данильєва. – К., 2005. – 22 с.
78. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Данилькевич Н. И. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – 168 с.
79. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / [за ред. О. Ю. Оболенського]. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
80. Державне управління : навч. посібник / [Мельник А. Ф., Оболенський Ю. О., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
81. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

82. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком, 1998. – 432 с.

83. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 656 с.

84. Дзвінчук Д. І. Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності / Д. І. Дзвінчук // Вісник УАДУ при Президентові України. – 1999. – № 1. – С. 190–194.

85. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / Дзюндзюк В. Б. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2003. – 236 с.

86. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : затверджений наказом Головного управління держслужби України від 1 вересня 1996 р. № 65 (із доповненнями, внесеними наказом Головного управління держслужби України від 1 листопада 2006 р. № 363 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.5372.0>.

87. Додін Е. В. Предупреждение коррупции в деятельности таможенной службы / Е. В. Додін // Митна справа. – 2003. – № 4. – С. 8–14.

88. Документы по персоналу предприятия / [сост. М. И. Басаков]. – Ростов на/Д. : Изд. центр МарТ, 2002. – 272 с.

89. Друкер П. Ф. Новые реальности / Друкер П. Ф. – М. : Бук Чембэр Интернешнл, 1994. – 380 с.

90. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін-Юре, 1999. – 242 с.

91. Дунаев І. В. Менеджмент людських ресурсів у генезі наукової управлінської думки // І. В. Дунаев / Теорія та практика державного управління. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – Вип. 8. – С. 15–21.

92. Желюк Т. Л. Державна служба / Желюк Т. Л. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с.

93. Журавлев П. В. Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников : монография / Журавлев П. В., Кулапов М. Н., Сухарев С. А. – М. : Изд-во Рос. экон. акад.; Екатеринбург : Деловая книга, 1998. – 232 с.

94. Журавльова І. В. Система оціночних індикаторів як інструмент управління якісним складом державного апарату / І. В. Журавльова, Н. С. Пасенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. — Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 205–207.

95. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / [за ред. В. В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

96. Зінченко О. Погляд на підвищення ефективності державного апарату в Україні / О. Зінченко // Вісник державної служби управління України. – 2005. – № 3. – С. 23–27.

97. Ільясов Р. Підготовка магістрів державного управління. Резерви удосконалення / Р. Ільсов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1996. – № 2. – С. 8–12.

98. Іншин М. І. Поняття соціально-організаційного явища управління персоналом / М. І. Іншин // Вісник ХНУВС. – 2000. – № 12. – С. 152–154.

99. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – Одеса, 2005. – 44 с.

100. Іщенко Ю. В. Державна служба та особливості її проходження в органах внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Іщенко. – К., 1995. – 21 с.

101. Кадры – персонал : словарь-тезаурус / Н. П. Пищулин, В. Ф. Ковалевский, В. М. Анисимов. – М. : МО Российской Федерации, Рос. академия управления, 1994. – 275 с.

102. Калганов Л. В. Соотношение и взаимодействие понятий

государственного управления и менеджмента / Л. В. Калганов // ЮРИСТ. – 2006. – № 11. – С. 55–58.

103. Калитка О. Досвід інших країн: США [Електронний ресурс] / О. Калитка. – Режим доступу :

<http://www.profosvita.org.ua/ukyexperie№ce/usa.html>.

104. Кальян О. С. Становлення правового регулювання трудових відносин у країнах Західної Європи / О. С. Кальян // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – Вип. 26. – С. 387–396.

105. Каркач П. М. Деякі питання оцінки ефективності роботи з кадрами / П. М. Каркач // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. праць / [редкол.: Л. М. Давиденко, П. М. Каркач (відп. ред.) та ін.]. – Харків : ІПК Ген. прокуратури України, 1999. – С. 85–95.

106. Качур А. Г. Организационные и правовые основы деятельности кадровых аппаратов прокуратуры субъектов Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. Г. Качур. – М., 1997. – 27 с.

107. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Керимов Д. А. – [2-е изд.]. – М. : Аванта, 2001. – 560 с.

108. Кизименко Л. Д. Словник-довідник соціального працівника: для студентів та соціальних працівників / Л. Д. Кизименко, Л. М. Бедна. – Львів : Вид-во Дослідницького Центру Міністерства освіти і науки України, 2000. – 68 с.

109. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : [підручник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 368 с.

110. Князев В. М. Наукове забезпечення підготовки адміністративно-управлінської еліти в Україні / В. М. Князев // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 121–124.

111. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному

етапі: теорія та практика / Коваленко А. А. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

112. Коваль Л. В. Адміністративне право / Коваль Л. В. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

113. Коваль Л. В. Адміністративне право України / Коваль Л. В. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

114. Козлов М. С. О функциональном распределении управленческого труда в промышленном производстве / Козлов М. С. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1965. – 140 с.

115. Козлов С. С. Подготовка кадров для судебной системы зарубежных стран / С. С. Козлов // Российский судья. – 2005. – № 2. – С. 6–8.

116. Козлов Ю. М. Советское административное право / Козлов Ю. М. – М.: Знание, 1984. – 208 с.

117. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР / Козлов Ю. М. – М.: Изд-во Москов. ун-та, 1969. – 130 с.

118. Кокурина О. Стратегический менеджмент в современных условиях / О. Кокурина // Персонал. – 2002. – № 8. – С. 77–83.

119. Колодкин Л. М. Организационные и правовые основы работы с кадрами органов внутренних дел / Колодкин Л. М. – М.: Академия МВД СССР, 1979. – 174 с.

120. Колодкин Л. М. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел / Л. М. Колодкин, А. В. Фатула. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1990. – 95 с.

121. Колодкин Л. М. Предмет, система и методы работы с кадрами как самостоятельной научной дисциплины / Л. М. Колодкин // Совершенствование работы с кадрами в органах внутренних дел: Труды Академии. – М., 1989. – С. 14–21.

122. Колодкин Л. М. Юридическая психология / Колодкин Л. М. – М.: ЦентрЮрИнфор, 2004. – 464 с.

123. Колпаков В. К. Адміністративне право України / Колпаков В. К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

124. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
125. Комаров Е. Управление карьерой / Е. Комаров // Управление персоналом. – 1999. – № 1. – С. 37–42.
126. Комментарий к Конституции РФ / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Юрист, 1995. – 346 с.
127. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Конопльов В. В. – Харків, 2006. – 413 с.
128. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
129. Конституція України: Наук.-практ. коментар / [редкол.: Тацій В. Я. (голова), Авер'янов В. Б., Батанов О. В., Баулін Ю. В. та ін.]. – Харків : Право, 2003. – 808 с.
130. Копейчиков В. В. Советское государство и эффективность управления / Копейчиков В. В. – К. : Вища школа, 1977. – 40 с.
131. Коренев А. П. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / Коренев А. П. – М. : МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. – Ч. I. – 1999. – 280 с.
132. Коренев А. П. Основы управления в органах внутренних дел : [учебник] / Коренев А. П. – М. : Москов. ун-т МВД России; Щит-М, 2003. – 396 с.
133. Котюк В. О. Теория права : [курс лекций] / Котюк В. О. – К. : Вентури, 1996. – 208 с.
134. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
135. Крушельницька О. В. Управління персоналом : [навч. посібник] / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.
136. Кувакін С. В. Організація роботи з персоналом МВС / С. В. Кувакін //

Вісник ХНУВС. – 1999. – № 8. – С. 69–72.

137. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б. П. – М. : Наука, 1987. – 296 с.

138. Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / Курилов В. И. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1983. – 200 с.

139. Курс советского государственного права / [Лепешкин А. И., Ким А. И., Митин Н. Г., Романов П. И.]. – М. : Госюриздат, 1962. – 519 с.

140. Куртиков Н. А. Социальный объект управления – коллектив / Куртиков Н. А. – М. : Московский рабочий, 1974. – 199 с.

141. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов : [учеб. пособие] / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – [2-е изд.]. – М. : Юрид. лит., 1986. – 84 с.

142. Лазарев Б. М. Аппарат управления общенародного государства / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1978. – 87 с.

143. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.

144. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

145. Лазарев Б. М. Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы / Лазарев Б. М. – М. : Знание, 1987. – 64 с.

146. Лазарев М. В. Зарубежный опыт отбора и проверки политической лояльности кадров на государственные должности / М. В. Лазарев // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 3. – С. 36–39.

147. Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / Лебедев М. П. – М. : Юрид. лит., 1974. – 296 с.

148. Левченко К. Б. Проблемы кадрового обеспечения процесів формування тендерної політики в Україні / К. Б. Левченко // Право і безпека. – 2004. – № 1. – С. 108–112.

149. Леліков Г. Основні напрямки розвитку і удосконалення державної служби / Г. Леліков // Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і

шляхи розвитку / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 1999. – С. 23–36.

150. Лисицин А. О кадрах управления / А. Лисицин, Г. Попов // Плановое хозяйство. – 1968. – № 5. – С. 34–37.

151. Лобанов В. В. Служба высших руководителей в США / В. В. Лобанов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 131–139.

152. Луговий В. І. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз світового досвіду) / В. І. Луговий, В. Г. Яцуба // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С. 46–56.

153. Лукичѳва Л. И. Управление персоналом: Курс лекций: Практические задания : [учеб. пособие по спец. менеджмент орг.] / Л. И. Лукичѳва ; [под ред. Ю. П. Анискина]. – [3-е изд., стер.]. – М. : Омега-Л, 2007. – 264 с.

154. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А. Е. – М. : Наука, 1974. – 248 с.

155. Малейн Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика / Н. С. Малейн // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 12–19.

156. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посібник] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

157. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посібник] / Малиновський В. Я. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

158. Мамишев А. Критерії професіоналізму державного службовця – працівника державної служби в Україні / А. Мамишев // Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – Вип. 2. – Ч. І. – С. 322–327.

159. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов / Мамутов В. К. – М. : Юрид. лит., 1964. – 264 с.

160. Манжула А. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ на тлі становлення демократичних процесів в Україні / А. Манжула, О. Янко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 82–85.

161. Мартинус Р. В. Социальное управление: кадры и кадровая политика / Мартинус Р. В. – М. : МГУ, 1986. – 141 с.

162. Марчук В. М. Ленінські принципи роботи з кадрами в апараті державного управління / Марчук В. М. – К. : Знання, 1974. – 48 с. – (Серія II: Школа господарського управління; № 12).

163. Матюхіна Н. П. Сучасні підходи до управління правоохоронними органами (досвід Великої Британії) / Н. П. Матюхіна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ. – 2002. – № 2. – Ч. II. – С. 308–310.

164. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) : [монографія] / Н. П. Матюхіна ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.

165. Медведчук В. В. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління / В. В. Медведчук // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2 (13). – С. 66–75.

166. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.

167. Мильнер Б. З. Теория организации : [учебник] / Мильнер Б. З. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Инфра-М, 2002. – 477 с.

168. Молдован В. В. Конституційне право: Опорні конспекти : [словник-довідник] / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко ; [відп. ред. О. О. Півень]. – К. : Юмана, 1996. – 271 с.

169. Момот М. Ф. Щодо розмежування понять управління персоналом та управління людськими ресурсами в теорії та практиці управлінської діяльності / М. Ф. Момот // Вісник ХНУВС. – 2004. – № 27. – С. 310–313.

170. Морозова Н. Г. Ефективне управління людськими ресурсами у державній службі: реалізація кадрової політики / Н. Г. Морозова // Статистика України. – 2010. – № 2. – С. 81–85.

171. Московец В. Повышение профессионализма работников милиции – необходимое условие реформирования органов внутренних дел Украины / В. Московец, А. Ярмыш // Оптимизация процесса профессиональной подготовки и непрерывного совершенствования кадров органов внутренних дел : материалы

Науч.-практ. конф. (Харьков, 20–21 декабря 2002 г.). – Харьков : Нац. ун-т внутрішніх справ, 2003. – С. 79–83.

172. Мотренко Т. В. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т. В. Мотренко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 289–295.

173. Мякишев Г. М. Организация кадровой службы / Мякишев Г. М. – М. : Изд-во Академии МВД России, 2000. – 182 с.

174. Мякишев Г. М. Система работы с кадрами в ОВД / Г. М. Мякишев // Труды Академии. – М. : Изд-во Академии МВД СССР, 1989. – С. 22–29.

175. Назимко П. Досвід та проблеми підвищення кваліфікації державних службовців / П. Назимко // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1998. – № 3. – С. 21–27.

176. Назимко П. Підвищення кваліфікації кадрів: історичний досвід, стан, перспективи / П. Назимко, М. Снітчук, Л. Гогіна // Збірник наукових праць підвищення кваліфікації державних службовців / [кол. авт. ; кер. П. С. Назимко]. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – С. 4–102.

177. Назимов И. Н. Профорентация и профотбор в социалистическом обществе / Назимов И. Н. – М. : Прогресс, 1971. – 275 с.

178. Научные основы государственного управления в СССР / [под ред. А. Е. Лунева, М. И. Пискотина, Ц. А. Ямпольской]. – М. : Наука, 1968. – 440 с.

179. Негру Ф. П. О продвижении по работе / Ф. П. Негру // Проблемы государства и права на современном этапе. – М., 1972. – Вып. V. – С. 87–88.

180. Нерсесянц В. С. Право и закон: их различие и соотношение / В. С. Нерсесянц // Вопросы философии. – 1988. – № 5. – С. 19–31.

181. Нижник Н. Державний службовець: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект): монографія / Нижник Н., Олуйко В., Яцюк В. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту Львівська політехніка, 2003. – 300 с.

182. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан,

перспективи та світовий досвід : зб. наук. праць. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.

183. Нижник Н. Р. До питання про взаємовідносини парламенту та уряду України / Н. Р. Нижник // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали Наук.-практ. конф. (Київ, 30 травня 2001 р.). – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т.1. – С. 152–156.

184. Нижник Н. Р. Оцінювання як основа управління людськими ресурсами у сфері державного управління / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 244–251.

185. Нинюк І. Організаційно-правові особливості формування професіоналізму державних службовців: досвід Республіки Польща / І. Нинюк // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 19–23.

186. Новая система управления экономикой / [под ред. Р. А. Белоусова, Г. Х. Попова]. – М. : Экономика, 1988. – 295 с.

187. Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посібник / Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 560 с.

188. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : [учебник для подготовки гос. служащих] / Ноздрачев А. Ф. – М. : Статут, 1999. – 592 с.

189. Ноздрачев А. Ф. Учебник для подготовки госслужащих / Ноздрачев А. Ф. – М. : Статут, 1999. – С. 386.

190. Обговорення проекту концепції реформування публічної адміністрації в Україні (огляд науково-практичного семінару) // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4. – С. 203–237.

191. Оболенський О. Ю. Державна служба / Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

192. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : [монографія] / Оболенський О. Ю. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.

193. Овсянко Д. М. Административное право / Овсянко Д. М. – М. :

Юрист, 1995. – 304 с.

194. Одінцева Г. С. Соціальна орієнтація державно-управлінських трансформаційних процесів / Г. С. Одінцева // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 146–150.

195. Олуйко В. Основні напрямки кадрового забезпечення державних підприємств / В. Олуйко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. – С. 37–39.

196. Олуйко В. М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В. М. Олуйко. – К., 2001. – 21 с.

197. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : дис. ... доктора наук з держ. управління : 25.00.03 / Олуйко В. М. – К., 2005. – 424 с.

198. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / Олуйко В. М. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

199. Опанасюк Г. Підготовка державних службовців як соціальна проблема / Г. Опанасюк // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С. 251–258.

200. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи / Г. Опанасюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.

201. Организация управления и требования к гражданской службе в США // Вестник государственной службы. – 1992. – Август. – С. 61–66.

202. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні: наук.-практ. посібник / [за ред. В. С. Венедиктова]. – Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.

203. Осадча К. Досвід інших країн: Польща [Електронний ресурс] / К. Осадча. – Режим доступу :

<http://www.profsvita.org.ua>.

204. Основи професійної підготовки державних службовців : навч. посібник / [за заг. ред. Є. І. Бородіна та ін.]. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2003. – 215 с.

205. Основы советского государственного права и советского строительства : лекции, прочитанные слушателям высшей партийной школы / Авт. кол. : В. Д. Сорокин, Г. И. Петров и др. – Ленинград : Лениздат, 1961. – 274 с.

206. Основы социального управления : учеб. пособие / [А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др.]. – М. : Высшая школа, 2001. – 271 с.

207. Основы управления персоналом : учебник / [под ред. Б. М. Генкина]. – М. : Высшая школа, 1996. – 383 с.

208. Осовська Г. В. Управління трудовими ресурсами : [навч. посібник] / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – Житомир : ЖГП, 2000. – 304 с.

209. Островська К. Досвід інших країн: Велика Британія [Електронний ресурс] / К. Островська. – Режим доступу :

<http://www.profosvita.org.ua/uk/experie№ce/greatbritai№.html>.

210. Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.prezident.gov.ua / dokumenty / 12177.html>.

211. Охотский В. Е. Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма на государственной службе / В. Е. Охотский, В. Г. Смольков // Государственная служба: теория и организация : курс лекций. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – С. 332–335.

212. Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е. В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 25–27.

213. Павленко В. Досвід інших країн: Німеччина [Електронний ресурс] / В. Павленко. – Режим доступу :

<http://www.profosvita.org.ua/uk/experie№ce/germa№y.html>.

214. Панченко О. С. Сущность и методологические основы оценки рядового и начальствующего состава Органов внутренних дел / О. С. Панченко //

Совершенствование работы с кадрами в Органах внутренних дел. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – С. 101–104.

215. Парамонов И. В. Учиться управлять / Парамонов И. В. – М. : Экономика, 1977. – 124 с.

216. Пархоменко-Куцевіл О. І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03 / Пархоменко-Куцевіл О. І. – Дніпропетровськ, 2005. – 196 с.

217. Петров Г. И. Советское административное право / Петров Г. И. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. – 344 с.

218. Пидгайна Л. Стратегия кадровой работы в современном коммерческом банке / Л. Пидгайна // Персонал. – 2002. – № 2. – С. 42–46.

219. Пикулькин А. В. Система государственного управления : [учебник для вузов] / Пикулькин А. В. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.

220. Пиленко Р. К. Управление человеческими ресурсами и эффективность компании / Р. К. Пиленко // Человек и труд. – 1993. – № 2. – С. 101–104.

221. Пискотин М. И. Стиль и методы работы аппарата советского государственного управления / Пискотин М. И. – М. : Знание, 1977. – 64 с.

222. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента від 4 листопада 2005 р. № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

223. Платонов К. К. Проблемы способностей / Платонов К. К. – М. : Мысль, 1972. – 371 с.

224. Плахотнюк Н. Г. Процедури залучення молоді на державну службу: організаційно-правовий аспект / Н. Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 296–301.

225. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / В. М. Плішкін ; [за ред. Ю. Ф. Кравченка]. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

226. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа / [под

ред. Е. Ю. Мелешкиной]. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 304 с.

227. Політичний енциклопедичний словник : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / [упоряд.: В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін ; за ред. Ю. М. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна]. – К. : Генеза, 1997. – 642 с.

228. Положение о стажировке молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения : утверждено Госкомтруда, ВЦСПС и МВССО 25 июня 1973 г. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1973. – № 12.

229. Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 р. № 199 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>.

230. Попков В. Д. Этика советской государственной службы / Попков В. Д. – М. : Юрид. лит., 1970. – 200 с.

231. Потеряхин А. Л. Фактор справедливости и эффект временности в управлении персоналом / А. Л. Потеряхин // Альбом по материалам семинара «Кадровый менеджмент». – К. : ООО Украинская экономическая студия, 2001. – С. 6–7.

232. Права людини в документах ООН // Амстердам–Київ : Українсько-американське бюро захисту прав людини. Geneva initiative, 1997. – 278 с.

233. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

234. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України № 499 від 16 квітня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Ст. 592.

235. Про внесення змін до Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України № 217 від 14 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=217%2F06-%F0%E3>.

236. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 р. № 493/95-ВР // Відомості Верховної

Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.

237. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

238. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-111 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881.

239. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1490-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.

240. Про запровадження щорічної оцінки виконання державними службовцями Мінагрополітики України покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Міністерства аграрної політики України від 31 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ovu.com.ua/search>.

241. Про затвердження державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2006 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2006 р. № 877 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1897.

242. Про затвердження загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців : Спільний наказ Головного управління державної служби України, УАДУ при Президентові України від 10 травня 2002 р. № 30/84 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 22. – Ст. 1076.

243. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1620.

244. Про затвердження Наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1477.

245. Про затвердження Національної програми боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 15. – Ст. 12.

246. Про затвердження Положення про Головне Управління державної служби при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1994 р. № 631 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 12. – Ст. 301.

247. Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі Державне управління та професійними програмами функціональної спеціалізації Державна служба : Наказ Головного управління державної служби України та Міністерства освіти і науки України від 12 грудня 2001 р. № 96/799 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 111.

248. Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення : Наказ Міністерства праці України, Міністерства освіти України, Міністерства соціального захисту населення України від 31 травня 1995 р. № 27/169/79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/mai.cgi?№reg=zO190-95>.

249. Про затвердження Положення про порядок стажування в державних органах : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804 // Урядовий кур'єр. – 1994. – 15 грудня.

250. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.

251. Про затвердження положення про Секретаріат Президента України : Указ Президента України від 27 січня 2005 р. № 111 // Юридичний вісник України. – 2005. – № 8 (504). – С. 4–5.

252. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації

керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 7. – Ст. 57.

253. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 1994 р. № 853 // Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – С. 73–77.

254. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.

255. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : Наказ Головного управління державної служби України 29 липня 2005 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 2005.

256. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.

257. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=83457&cat\\_id=39407](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=83457&cat_id=39407).

258. Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для їх професійного зростання : Постанова Кабінету міністрів України від 10 листопада 2003 р. № 1444 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – Ст. 1997.

259. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

260. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу

виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=912-96-%EF>.

261. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 травня 1995 р. № 381 // Вісник державної служби України. – 1995. – № 2. – С. 29–30.

262. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 33–76.

263. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

264. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

265. Про концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 621.

266. Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1994 р. № 48 // Урядовий кур'єр. – 1994. – 5 лютого.

267. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.

268. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

269. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ

Президента України від 11 лютого 2000 р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 263.

270. Про Порядок прийому до вищих навчальних закладів на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів в освітній галузі Державне управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. № 533 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 23 травня.

271. Про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>.

272. Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.nau.ua/doc/?code=266-96-%EF>.

273. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 1992 р. № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних і цивільних справах. – К. : Юрінком, 1995. – С. 382–399.

274. Про проведення атестації державних службовців : Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>.

275. Про проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Головдержслужби України від 31 жовтня 2003 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.

276. Про систему підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 // Вісник державної служби. – 1995. – № 2. – С. 30–32.

277. Про стандартизацію : Закон України від 17 травня 2001 р. № 2408-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

278. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

279. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

280. Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 // ЗП Уряду України. – 1995. – № 11. – Ст. 264.

281. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 51. – Ст. 3332.

282. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / [под ред. М. И. Пискотина]. – М. : Наука, 1981. – 312 с.

283. Проект Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.center.gov.ua/normoprojektualna-diyalnist/proekt-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnu-sluzhbu-nova-redakciya.html>.

284. Прокопенко В. І. Трудове право України : [підручник] / Прокопенко В. І. – Харків : Консум, 1998. – 480 с.

285. Прокопенко В. І. Трудовий договір педагогічних працівників / В. І. Прокопенко // Право України. – 1995. – № 2. – С. 26–28.

286. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / Пронина В. С. – М. : Юрид. лит., 1981. – 160 с.

287. Професійна орієнтація: між минулим та майбутнім профільним навчанням [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.profosvita.org.Ua/uk/career/articles/5.html>.

288. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : [посібник

для студ. спец. «Правознавство»] / Рабінович П. М. – [5-е вид., зі змінами]. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

289. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

290. Резолюція X Міжнародної конференції керівників вищих навчальних закладів поліції (милиції) країн Центральної і Східної Європи // Збірник матеріалів X Міжнародної конференції керівників вищих навчальних закладів поліції (милиції) країн Центральної і Східної Європи. – М. : МВД Рос. Федерації. – Акад. управління, 2003. – С. 111–112.

291. Рекомендації II Міжнародного наукового конгресу Державне управління та місцеве самоврядування // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. II. – С. 311–326.

292. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 150 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу:

[zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_092](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_092).

293. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо професійного навчання від 1962 р. № 117 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_106).

294. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо професійного орієнтування № 87 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_067](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_067).

295. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [за ред. В. В. Цветкова]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

296. Рожкова Т. Інституційна адаптація України до європейських стандартів: актуальні завдання / Т. Рожкова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Міжнародні відносини. – К., 2002. –

Вип. 23. – С. 238–242.

297. Розенбаум Ю. А. Подготовка управленческих кадров / Розенбаум Ю. А. – М. : Наука, 1981. – 158 с.

298. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / Ю. А. розенбаум ; [отв. ред. В. И. Ремнев]. – М. : Наука, 1982. – 230 с.

299. Романюк Л. Проблеми адміністративно-правового регулювання прийняття на державну службу / Л. Романюк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 73–77.

300. Роша А. Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел / Роша А. Н. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 75 с.

301. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : [монографія] / О. П. Оябенко ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

302. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу : [навч. посібник] / Савченко В. А. – К. : КНЕУ, 2002. – 351 с.

303. Сафина Д. А. Правовое регулирование повышения квалификации служащих : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Д. А. Сафина. – М., 1982. – 22 с.

304. Селіванов В. Ціннісно-правовий вимір вітчизняного державного управління / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 4. – С. 30–33.

305. Силин А. Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт) / А. Силин // Человек и труд. – 1992. – № 2. – С. 46–57.

306. Система работы с кадрами управления / [отв. ред. В. А. Шахова]. – М. : Мысль, 1984. – 240 с.

307. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

308. Скороход Н. М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великої Британії, Німеччини, Франції) /

Н. М. Скороход // Теорія та практика державного управління. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – Вип. 1 (10). – С. 209–213.

309. Словарь иностранных слов / [под ред. А. Г. Спиркина, И. А. Акчурина, Р. С. Карпинской]. – [9-е изд., исправ.]. – М. : Русский язык, 1982. – 608 с.

310. Словарь иностранных слов / [под ред. В. В. Пчелкиной]. – М. : Русский язык, 1988. – 445 с.

311. Словарь русского языка : в 4 т. / [под общ. ред. А. П. Евгеньевой]. – 4-е изд., стер. – М. : Русский язык; Полиграфресурсы 1987–1989. –

Т. 3: П–Р / [ред. тома Е. А. Иванникова]. – 1999. – 750 с.

312. Соболев В. О. Робота з персоналом як наукова і навчальна дисципліна / В. О. Соболев // Вісник ХНУВС. – 1999. – № 8. – С. 14–18.

313. Советское административное право / [под ред. С. Студеникина]. – М. : Госюриздат, 1958. – 300 с.

314. Советское административное право : учебник / [под ред. Р. С. Павловского]. – К. : Вища школа, 1986. – 414 с.

315. Сорон Ж-Л. Курс європейських інституцій: європейська головоломка / Сорон Ж-Л. – К. : ІМВ, 2001. – 444 с.

316. Социологические исследования в системе государственной службы 1992–2002 : Информационно-аналитические материалы государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М.; Орел : Изд-во ред. журнала «Образование и общество», 2002. – 314 с.

317. Спивак В. А. Концепция Развивающее управление персоналом и сфера компетенции менеджмента / В. А. Спивак // Управление персоналом. – 2004. – № 11–12. – С. 44–47.

318. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. – М. : НОРМА, 2002 –

Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

319. Старилов Ю. Н. Служебное право : [учебник] / Старилов Ю. Н. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
320. Старобинский Э. Е. Организация работы с руководящими кадрами: обзор информации / Э. Е. Старобинский, В. И. Бенедиктова. – М. : Центр. Ин-т НТИ и техничеcko-экономических исследований по химическому и нефтяному машиностроению, 1985. – 45 с.
321. Старосцяк Е. Элементы науки управления / Е. Старосцяк ; [пер. с польского]. – М. : Прогресс, 1965. – 423 с.
322. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США / С. Стрижов // Российский экономический журнал. – 1992. – № 7. – С. 65–67.
323. Сурай І. Г. Суб'єкти управління кадрами державної служби України / І. Г. Сурай // Статистика України. – 2009. – № 1. – С. 109–113.
324. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні / Ю. П. Сурмін // Державне управління. Теорія та практика. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. –  
Режим доступу:  
[www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010\\_1/txts/10sypduu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10sypduu.pdf).
325. Тарасова Н. И. Государственные работники США / Тарасова Н. И. – М. : Наука, 1992. – 240 с.
326. Тартыгашева Г. В. Механизмы регулирования кадровых процессов и отклонений в органах государственной власти / Г. В. Тартыгашева. – М. : Логос, 2001. – 217 с.
327. Таушанов К. Система подбора, подготовки, повышения квалификации кадров и их продвижения по службе / К. Таушанов // Сборник материалов X Международной конференции руководителей высших учебных заведений полиции (милиции) стран Центральной и Восточной Европы. – М. : МВД Российской Федерации. – Академия управления, 2003. – С. 73–76.
328. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-т держави і

права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. – 24 с.

329. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців : зб. наук. праць / [Скоромник М. О., Понеділко В. Г., Снітчук М. О. та ін.] ; упоряд.: В. Г. Понеділко, М. О. Снітчук. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 188 с.

330. Теория государства и права : учебник для вузов / [под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 640 с.

331. Теория государства и права : учебник для вузов / [под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова]. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : НОРМА, 2002. – 616 с.

332. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и фак. / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 570 с.

333. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / [за ред. Ю. Ф. Кравченка]. – К. : Нац. академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

334. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / [укладач Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.

335. Технологии кадрового менеджмента / [под ред. И. В. Мишуровой]. – М.; Ростов-на-Дону : МарТ, 2004. – 361 с.

336. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

337. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; [под ред. М. Ю. Тихомирова]. – М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1997. – 526 с.

338. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / [под ред. Д. Н. Ушакова]. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1935–1940. – М6 26 – 1938. – 1039 с.

339. Управление организацией : учебник для студ. вузов, обучающиеся по

спец. «Менеджмент» / [Г. Л. Азоев, В. П. Баранчеев, В. Н. Гуник и др.]. – [2-е изд., доп. и перераб.]. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 668 с.

340. Управление персоналом организации : учебник / [под ред. А. Я. Кибанова]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 512 с.

341. Управление персоналом : учебник для вузов / [под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.

342. Управление персоналом : учебник для студ. вузов / [Е. А. Аксенов, Т. Ю. Базаров, Б. Л. Еремин и др.]. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 423 с.

343. Федоркова Т. Ч. Правовые вопросы профориентации [Электронный ресурс] / Т. Ч. Федоркова. – Режим доступа :

<http://rcrom.edu.by/mai№.aspx?uid=102130>.

344. Философский энциклопедический словарь / [под ред. Е. Ф. Губского]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.

345. Філософський словник / [за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. – 560 с.

346. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й международный конгресс. – М. : ЮНИТИ, 1993. – С. 182–183.

347. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит., 1981. – 386 с.

348. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : [учеб. пособие для высших учеб. заведений] / В. Н. Хропанюк ; [под ред. В. Г. Стрекозова]. – М. : Дабахов, Ткачев, Димов. – 1995. – 384 с.

349. Цабрия Д. Д. Статус органа управления / Д. Д. Цабрия // Соверкое государство и право. – 1978. – № 2. – С. 127–130.

350. Чемерис А. Підвищення кваліфікації управлінців: досвід та проблеми / А. Чемерис, А. Ліпенцев // Вісник державної служби України. – 1997. – № 1. – С. 72–79.

351. Чемерис А. О. Оцінка ефективності державного управління / А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. –

Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 132–136.

352. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : [учебник для вузов] / Черданцев А. Ф. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с.

353. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : [учебник для студ.] / Черепанов В. В. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 679 с.

354. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посібник] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

355. Чиркин В. Е. Государственное управление / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.

356. Чиркин В. Е. Основы государственной власти / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 1996. – 112 с.

357. Чмига В. Підготовка державних службовців – складовий елемент адміністративної реформи / В. Чмига // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. 2. – С. 140–145.

358. Шебанова А. И. Гарантии законности перевода на другую работу по советскому трудовому праву / А. И. Шебанова // Право на труд: советский и британский подходы (по материалам второго советско-британского симпозиума). – М. : Изд-во ИГиПАН СССР, 1989. – С. 84–92.

359. Шекшня С. В. Стратегическое управление персоналом в эпоху интернета / С. В. Шекшня, Н. Н. Ермошкин. – М. : Бизнес-школа Интел-синтез, 2002. – 336 с.

360. Шимшилов С. Абу-оглы. Подходы к оценке устойчивости развития человеческого потенциала / С. Абу-оглы Шимшилов // Управление персоналом. – 2004. – № 4. – С. 75–77.

361. Шинкаренко І. Р. Формування кадрового потенціалу правоохоронних органів України і США: особливості порівняльно-правового аналізу / І. Р. Шинкаренко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 11. – С. 11–16.

362. Шишкина Л. И. Социально-правовые вопросы профориентации молодежи / Шишкина Л. И. – Ленинград : ЛГУ, 1976. – 118 с.
363. Шкатулла В. И. Настольная книга менеджера по кадрам / Шкатулла В. И. – [2-е изд.]. – М. : Норма, 2000. – 522 с.
364. Штадлер К. Германия: местные органы власти в поисках эффективного управления / К. Штадлер, У. Гелен // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 3. – С. 113–115.
365. Шубенкова Е. Управление персоналом: требования систем менеджмента качества / Е. Шубенкова // Управление персоналом. – 2004. – № 11–12. – С. 35–39.
366. Шульга А. М. Теория государства и права : [учеб. пособие] / Шульга А. М. – Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 125 с.
367. Шульга В. Кадровый конкурс как идеальный способ подбора государственных чиновников / В. Шульга // Персонал. – 2002. – № 8. – С. 88–91.
368. Щгоба Ж. Социодиагностика как первый этап оптимизации кадрового менеджмента организаций / Ж. Щгоба // Управление персоналом. – 2004. – № 11–12. – С. 40–43.
369. Щеглов А. Персонал полиции за рубежом: кадровая и воспитательная работа / А. Щеглов // Профессионал. – 2002. – № 4. – С. 7–10.
370. Щекин Г. В. Организация и психология работы с кадрами управления : в 2 ч. / Щекин Г. В. – К. : ВЗУУП, 1989–1990. – Ч. I. – 1989. – 127 с.
371. Щёкин Г. В. Теория социального управления : [монография] / Щёкин Г. В. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
372. Эффективность и качество управленческой деятельности: (государственно-правовой аспект) / [отв. ред. В. В. Цветков]. – К. : Наукова думка, 1980. – 307 с.
373. Эффективность правовых норм / [под ред. В. Н. Кудрявцева]. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
374. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления в СССР /

В. А. Юсупов, Н. А. Волков. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 98 с.

375. Юшко А. Правові аспекти ротації кадрів як один із шляхів запобігання корупції / А. Юшко // *Право України*. – 1999. – № 7. – С. 74–76.

376. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : монографія / [за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Красноп'ярової]. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2006. – 192 с.

377. Яцков В. А. Кадровая политика КПСС: Опыт и проблемы / Яцков В. А. – М. : Мысль, 1986. – 315 с.

378. Яцуба В. Г. Роль підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в удосконаленні державного управління / В. Г. Яцуба // *Вісник державної служби України*. – 1997. – № 4. – С. 54–59.

379. Яцюк В. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03 / Яцюк В. – К., 2001. – 214 с.

380. *An Outline of American Government* // Ed. by n.Glick. USIA. – 1990. – P. 47.

381. Giobin Zhu. Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service / Zhu Giobin // *International Review of Administrative Sciences*. – 1995. – Vol. 61. – № 1.

382. Les fonctions publiques de l'Europe des Douze. *Revue française d'administration publique*. – 1990. – № 55. – 507 p.

383. Stul DR. Britain / DR. Stul // *Government and Administration in Western Europe*. – Oxford. – 1979. – P. 48–49.