

**ПРИНЦИПИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЯК СКЛАДОВА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
PRINCIPLES OF PERSONNEL SUPPLY  
AS THE CORE FUNCTION OF STATE MANAGEMENT**

**Кагановська Т.Є.,**

*доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,  
декан юридичного факультету, професор кафедри  
державно-правових дисциплін  
Харківського національного  
університету імені В.Н. Каразіна*

У статті наголошено, що система роботи з персоналом будується і впроваджується на основі окремих правил або принципів; надано визначення терміна «принцип»; проаналізовано різні точки зору на визначення понять «принцип», «принципи права», «принципи адміністративного права», «принципи кадрового забезпечення»; доведено, що принципи кадрового забезпечення діють як системне утворення.

**Ключові слова:** принцип, принципи права, принципи кадрового забезпечення, правове регулювання, державне управління, державна служба.

В статье отмечено, что система работы с персоналом строится и реализуется на основе отдельных правил или принципов; дано определение термина «принцип»; проанализированы различные точки зрения на определение понятий «принцип», «принципы права», «принципы административного права», «принципы кадрового обеспечения»; доказано, что принципы кадрового обеспечения действуют как системное образование.

**Ключевые слова:** принцип, принципы права, принципы кадрового обеспечения, правовое регулирование, государственное управление, государственная служба.

The article emphasized that the system of work with the personnel is built and implemented on the basis of certain rules or principles. In the work it is given the definition of the term «principle» and analyzed different perspectives on definitions «principle», «principles of law», «principles of administrative law», «the «principles staffing», proved that the principles of staffing act as a systemic entity.

**Key words:** principle, principles of law, principles of staffing, legal regulation, public administration, public service.

Ефективність, дієвість держави щодо 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.

Система кадрового забезпечення має функціональну та організаційну структури, тому можна констату-

вати, що побудова та організація діяльності загальнодержавного масштабу повинна бути впорядкована, мати підґрунтя та основоположні витокі. Саме такими ознаками та властивостями наділена така наукова категорія, як «принцип». На думку О. Петришина, «в основу будь-якого реформування сьогодні, безумовно, має бути закладено загальнодемократичні принципи: верховенства права, законності, відкритості інформації про діяльність і рішення органів публічної

влади, відповідальності влади за прийняті рішення тощо» [1, с. 232].

Інститут кадрового забезпечення державного управління є предметом наукових студій таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Венедіктов, М. Іншин, І. Голосніченко, Н. Магюхіна, В. Малиновський та інші.

Однак система роботи з персоналом будується і впроваджується на основі окремих правил або принципів цієї роботи. 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. Отже, можна констатувати, що дослідження питання щодо принципів кадрового забезпечення є актуальним у ракурсі подальшого вдосконалення цього виду державної управлінської діяльності.

У найбільш загальному сенсі термін «принцип» означає основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми. Як відомо, держава здійснює вплив на суспільство, перш за все, за допомогою такого засобу, як право. У літературі зазначено, 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, що забезпечує загальний масштаб та рівню міру свободи для всіх, хто перебуває у сфері правового регулювання [2, с. 190]. Тобто можна вести мову про те, що принципи кадрового забезпечення як складова функцій державного управління (функція забезпечення системи [3, 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 [4, с. 31], хоча, як ми вважаємо, і 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 та визначають зміст і спрямованість правового регулювання [5, 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 [6, с. 186; 7, с. 242; 8, с. 12-13; 9, с. 9]. О. Скакун вважає, що принципи права, об'єктивно властиві праву, є відправними початками, незаперечними вимогами (позитивними зобов'язаннями), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [10, с. 221].

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 з 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 [11, 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 стадій правотворення і правотворчого процесу відноситься передпроектна стадія – формування юридичного мотиву щодо необхідності внесення змін до чинної системи норм права, яке відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі народу (колективу), об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя [10, с. 298]. Погодимось з О. Черданцевим в тому, що якщо держава та право у своєму функціонуванні є ідеологічно орієнтованими на певну систему цінностей та принципів, то цього не може оминути і юридична наука, і передусім теорія держави та права. Вона неминуче схиляється в бік тієї або іншої ідеології, що дає підстави приписувати цій науці ідеологічну функцію [6, с. 25]. Відзначено, що ідеологічна функція права полягає в розробці фундаментальних ідей про шляхи прогресивного розвитку держави і права, що впливають на правову свідомість громадян і суспільства [10, 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, ніж 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. 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 всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [12, 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 [13, с. 11-12]; в адміністративному законодавстві, яке є зовнішньою формою змісту правових норм. Погодимось, що, виступаючи конкретизацією, формою вира-

ження об'єктивно обумовлених властивостей права, закон одержує характер правового феномену, є правовим законом і стає одним із джерел діючого права [14, с. 29]; в управлінських правовідносинах, які є формою реалізації повноважень суб'єктів кадрового забезпечення.

На думку В. Авер'янова, принципи адміністративного права, по-перше, 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 [2, с. 234; 7, с. 285; 10, 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 [13, с. 11-12]. Тому для кадрового забезпечення нормативне закріплення, рівень дії його принципів характеризується як одичне явище, що є похідним від особливого – державної служби, що обумовлено 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 в 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. Вважаємо, що це свідчить про імплементацію до державного управління загальновизнаних методів та форм управління певними соціальними організаціями.

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 [15, 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. Спільним у процесах управління та організації кадрового забезпечення в контексті суб'єкт-об'єкт є людина, що обумовлено соціальною природою управління в державі [16, 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 [17]. 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 має бути обов'язково 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» [17].

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 згаданого «внутрішньоорганізаційного управління») [18, с. 114-115]. Тому ч. 2 ст. 3 Конституції України можна трансформувати у принцип стосовно кадрового забезпечення таким чином: «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 трансформовані нормативні приписи повинні стати орієнтирами для подальшого розвитку

та вдосконалення діяльності з кадрового забезпечення в Україні. Отже, метою кадрового забезпечення є постачання для системи управління кадрів, організація їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, а також досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, 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 [1, с. 231]. Тобто, як з цього приводу висловлюється 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 [1, 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-трудовай та інтелектуальній самореалізації особистості [19, 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 у 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 [20, с. 114-117]. До загальних принципів управління відносять такі: 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 керуваності та ін.) та принципи здійснення процесу управління, або функціонування системи 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) [20, с. 114-119; 21, с. 324-325; 16, 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 урахування, 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 вза-

ємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, причому взаємовідносини змінюються відповідно до зміни форм державного устрою [22, 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 всіх видів кадрової діяльності, в тому числі і для державної служби. До них відносять такі: 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 в державно-му органі.

Одиничні принципи кадрового забезпечення регулюють функціонування окремих елементів кадрових процесів на державній службі. До одиничних принципів можна віднести такі: 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, керуваності, контрольованості, публічності державного управління [22, с. 31; 4, с. 27]. До спеціальних відносять такі принципи: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні [22, с. 37-40]. 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 [3, с. 124-126].

Структурно-цільові – це принципи узгодженості цілей, коли одна мета відповідає іншій; підпорядкованості одиничних локальних цілей загальним цілям державного управління. Структурно-функціональні – це принципи 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 – це принципи 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 – це 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; взаємну відповідальність держави та особи; гуманізм; законність. У свою чергу, принципами державної служби є принципи 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») [23]. 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 [9, 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 «одиночними» в досліджуваній системі принципів, у науці висловлено різні точки зору. Є пропозиція щодо визнання соціального партнерства між державою та державним службовцем як окремого принципу [19, с. 121-122]. Але, на наш погляд, це більше відображає сучасну концепцію існування держави та реалізації права особи на працю. Відомо, що в трудовому праві країн Західної Європи у ХХ ст. з'являється дедалі більше норм, що відповідають інтересам найманих робітників. А, як відомо, державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю.

На думку К. Левченко, політика кадрового добору має ґрунтуватися на принципі системності й наукового забезпечення [24, с. 109]. А. Воронько висловлює позицію, що основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів є демократична основа в 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 ді-

яльності за досягнутими результатами та методами роботи; постійна перевірка кадрів на практиці [25, 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 в стосунках з підлеглими; спадкоємність у роботі з кадрами, залучення молодих та досвідчених працівників 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.

Також стосовно милітаризованої 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 [26, с. 63].

Що стосується визначення кола приписів, які можна покласти в основу організації та функціонування кадрового забезпечення в державі, то згідно 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» [13, 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), що, 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 в 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, спрямованих 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 в державі, реформування системи і структури органів державної влади державна служба повинна функціонувати, до-

тримуючись чинних законів, структурні зміни в системі державної влади не повинні вносити зміни в 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, в 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 вища, 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. 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 про те, 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, особливо-го та одиничного.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Обговорення проекту концепції реформування публічної адміністрації в Україні (огляд науково-практичного семінару) // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4. – С. 203-237.
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – М.: Дабахов, Ткачев, Димов. – 1995. – 384 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. – 448 с.
4. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.
5. Рабінович П.М. Основы общей теории права и держави: Посіб. для студентів спеціальності Правознавство. – Вид. 2-ге, зі змінами і доп. – К., 1994. – 285 с.
6. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Юрайт, 2000. – 432 с.
7. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2002. – 616 с.
8. Малейн Н.С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 12-19.
9. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – 22 с.
10. Скаун О.Ф. Теория держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
11. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.] / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 502 с.
12. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1966. – 188 с.
13. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2006. – 36 с.
14. Нерсесянц В.С. Право и закон: их различие и соотношение // Вопросы философии. – 1988. – № 5. – С. 19-31.
15. Гаман Т. Кадрове забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіоні України // Вісник державної служби управління України. – 2005. – № 3. – С. 12-15.

16. Основы социального управления: Учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. – М.: Высшая школа, 2001. – 271 с.
17. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять державне управління і виконавча влада: полемічні нотатки // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113-115.
19. Основы профессиональной подготовки государственных служащих: Навч. посібник / За заг. ред. Є. І. Бородіна та ін. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ Магістр, 2003. – С. 121-122.
20. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
21. Щёкин Г.В. Теория социального управления: Монография. – К.: МАУП, 1996. – 408 с.
22. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
23. Про державну службу: Закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.
24. Левченко К.Б. Проблеми кадрового забезпечення процесів формування тендерної політики в Україні // Право і безпека. – 2004. – № 1. – С. 108-112.
25. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
26. Коренев А.П. Основы управления в органах внутренних деп: Учебник. – М.: Московский университет МВД России; Щит-М, 2003. – 396 с.