ЄВДОКИМОВ П. В.,
здобувач кафедри адміністративного та
господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.97:352 (477)
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.3>

НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена характеристиці напрямів адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України. Розкрито зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення». Розкрито коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України з урахуванням специфіки діяльності, всієї внутрішньодержавної та зарубіжної широти публічного владного впливу, можливості залучення до таких процесів суб'єктів недержавного сектору. Визначено роль та способи групування форм адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України. Установлено критерії ідентифікації правових форм владного впливу, на основі яких виокремлено та досліджено такі способи його зовнішнього вираження, як адміністративні акти, адміністративні договори, автоматизовані правові наслідки. Окрему увагу приділено попереднім рішенням та консультаціям як адміністративним актам з перехідними властивостями, що відіграють перешкоджаючу роль. Встановлено природу та проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України. Доведено, що правовими формами адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України є такі способи його зовнішнього вираження, яким властива імперативна пов'язаність і наступність із правовим наслідком. Виокремлені форми адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України за досягнутими результатами, за спрямованістю, за суб'єктним складом, за суб'єктом ініціативи, за умовами застосування, за юридичним змістом та за способом вираження. Охарактеризовано методи адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України, співвідношення прямих і непрямих методів, з використанням традиційних та ліберальних методів адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України. Визначено зарубіжне та вітчизняне підґрунтя методології адміністративно-правового регулювання реалізації кадрової політики в органах публічної влади України.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-правове забезпечення, кадри, кадрове забезпечення, орган публічної адміністрації, підготовка кадрів, публічна адміністрація, публічне управління.

Yevdokymov P. V. Directions of an administrative and legal guarantee of the implementation of staffing policy in the public administration agencies of Ukraine

The article is devoted to the description of the directions of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public

authorities of Ukraine. The content of the concept of “administrative and legal support” is disclosed. The circle of subjects of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine is considered, taking into account the specifics of the activity, all domestic and foreign latitude of public power influence, the possibility of involving non-state actors in such processes. The role and ways of grouping the forms of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and the bodies of public authority of Ukraine are determined. Criteria for identification of legal forms of power influence have been established, on the basis of which the ways of its external expression, such as administrative acts, administrative contracts, automated legal consequences, have been identified and investigated. Particular attention has been paid to prior decisions and consultations as administrative acts with transitional, interfering properties. The nature and problems of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine have been established. It is proved that the legal forms of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine are such ways of its external expression, for which imperative connection and continuity with legal consequence are inherent. Separate forms of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine by the achieved results, by orientation, by subject composition, by subject of initiative, by terms of application, by legal content and by mode of expression. The methods of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine, the ratio of direct and indirect methods using traditional and liberal administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine are characterized. The foreign and domestic basis of the methodology of administrative and legal regulation of the implementation of personnel policy and public authorities of Ukraine is determined.

Key words: *administrative procedure, administrative and legal support, staffing, training, mechanism, public administration body, public administration, public body.*

Вступ. Адміністративно-правове регулювання питань кадрової політики в органах публічної адміністрації України в контексті політики реформування набуває виняткової актуальності сьогодні, на етапі системних трансформацій, що відбуваються в усіх сферах державного і суспільного життя України. Нині є актуальним зміщення акцентів із нарощування загальних обсягів теоретичного дослідження різних аспектів публічного управління на вирішення практично значущих професійних проблем службової діяльності [1, с. 9–10]. Водночас потребують уваги державний механізм управління кадровою політикою в органах публічної адміністрації, сучасний комплекс взаємодіючих інститутів публічного і приватного права, що охоплює, крім адміністративного права, окремі інститути цивільного права, низку норм трудового, сімейного та інших галузей права.

Дослідження сутності та змісту регулювання питань кадрової політики в органах публічної адміністрації України сприяє інтеграції публічних і приватноправових засад діяльності в гуманітарний правовий простір шляхом розширення комунікаційної сфери адміністративного права. Реформування кадрової політики в органах публічної адміністрації – безперервний процес, в якому експериментально напрацьовується безліч засобів і способів, що роблять професійну підготовку доволі ефективною та перспективною. Отже, аналізуючи багаторічний досвід, не треба відкидати те позитивне, що склалося в історії реформування кадрової політики в органах публічної адміністрації.

Проблематика професіоналізму та компетентності кадрів органів публічної адміністрації України широко відображена в працях вітчизняних науковців: В. Авер'янова, О. Андрійко,

С. Алексєєва, Г. Атаманчука, А. Альохіна, О. Бандурки, Д. Бахраха, Л. Білої, К. Бельського, І. Голосніченко, В. Горшенєва, І. Данильєва, Є. Додіна, С. Дубенко, М. Іншина, Д. Калаянова, Р. Калужного, С. Ківалова, З. Кісіль, Л. Коваля, В. Коваленка, В. Колпакова, В. Кравця, О. Крупчана, Б. Лазарева, В. Малиновського, В. Манохіна, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Петришина, В. Попова, О. Рябченко, О. Синявської, Ю. Старілова, С. Студенікіна, Ю. Шемшученко, Л. Явича, О. Якуби, М. Якимчука та інших. Але, незважаючи на великий обсяг наукових досліджень, присвячених вивченню питань кадрового забезпечення органів публічної адміністрації України, в юридичній літературі й сьогодні все ще відсутній єдиний підхід до цієї проблеми. Тому на часі ґрунтовне та системне дослідження найважливіших кадрових проблем професіоналізму кадрів органів публічної адміністрації, адміністративно-правових механізмів їх реалізації, аналітичне узагальнення правовою наукою та іншими галузями теоретичного та емпіричного матеріалу, вивчення міжнародного досвіду.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів адміністративно-правового забезпечення реалізації кадрової політики в органах публічної адміністрації України.

Результати дослідження. Успіх адміністративної реформи залежить від професіоналізму кадрів в органах публічної адміністрації України та ефективності всіх ланок державного апарата. Свого часу мислитель Демокрит зазначав, що державні справи є найважливішими, а тому висловлював застереження стосовно недопущення до керування тих, хто не має відповідних знань, не володіє відповідними якостями й не знає справи. Сократівський ідеал адміністрування полягав у правлінні знаючих, тобто ґрунтувався на принципі компетентності в державному управлінні. Міркування цих учених є вкрай актуальними й сьогодні, оскільки державні службовці мають працювати задля становлення державності в Україні, захищати законні права її громадян.

Вивчення наукового доробку вчених дає всі підстави стверджувати, що з-поміж науковців триває дискусія щодо сутності та складових елементів кадрової політики. Значна частина дослідників поділяє думку про те, що під кадровою політикою розуміють систему теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів державних органів, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи, вимог до державних службовців за конкретно-історичних умов розвитку держави [2, с. 183]. Реалізація вимог адміністративної реформи в Україні, динамічний євроінтеграційний поступ вимагає переосмислення й зміни парадигми державної кадрової політики. Вироблення сучасних інноваційних підходів до підготовки, перепідготовки державних службовців сприятиме становленню високопрофесійного кадрового потенціалу та зміцненню його корпоративного іміджу.

Ретельний аналіз наукових розвідок учених дозволяє зробити висновок, що досягнення мети державної кадрової політики ймовірно лише за умови реалізації завдань, зокрема:

- упорядкування нормативно-правової бази проходження державної служби відповідно до європейських стандартів;
- стратегічного планування потреби в кадрах;
- застосування інноваційних підходів до добору й розстановки персоналу державних службовців;
- забезпечення якості професіоналізації державних службовців;
- формування дієвого зовнішнього, внутрішнього резервів на заміщення вакантних посад державних службовців;
- імплементації позитивного зарубіжного досвіду професіоналізації державних службовців;
- створення висококваліфікованого кадрового корпусу.

Більшість науковців схиляється до думки, що в сучасній правовій системі вкрай необхідною є адаптація чинного законодавства, яке регулює алгоритм проходження державної служби, до законодавства Європейського Союзу. Як засвідчує практика, на жаль, наявне чинне законодавство в цій сфері не повністю відповідає потребам сьогодення, рівню демократизації громадянського суспільства щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини

й громадянина [3, с. 19]. Це підтверджує і те, що наявні прогалини в законодавстві все більше спричиняють політичний вплив на професійну діяльність кадрів органів публічної адміністрації, що призводить до дестабілізації та нівелювання престижу їхньої діяльності.

Соціологічні дослідження дають підстави стверджувати, що рівень адміністративно-правового регулювання кадрової політики в органах публічної адміністрації України, соціальної захищеності, матеріального забезпечення працівників, регламентованого алгоритму адміністративних процедур аж ніяк не є належними. Це у свою чергу призводить до занепаду професійного осередку та відтоку висококваліфікованих кадрів.

Не менш важливою ланкою у підготовці кадрів для органів публічної адміністрації України є самоосвіта. Самоосвіта – цілеспрямована систематична пізнавальна діяльність, яка орієнтована на збільшення можливостей особистості в професійному кар'єрному рості та самовдосконаленні [4, с. 206–207]. Організація самоосвіти передбачає:

- планування органами публічної адміністрації та організаціями процесу самоосвіти;
- безпосереднє вивчення та засвоєння кадрами у сфері управління інформаційно-освітніх матеріалів;
- оцінку рівня підготовки, досягнутої в процесі самоосвіти.

Узагальнюючи дослідження вчених, пріоритетні напрями кадрової політики та професійної підготовки кадрів для органів публічної адміністрації України охоплюють таке: адміністративно-правове регулювання професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації поряд із загальноправовими питаннями і доступністю державної служби впливають на професійну діяльність; найважливіші елементи адміністративно-правового режиму її антикорупційного розвитку; відповідні управлінські дії органів, посадових осіб і службовців з погляду їх доцільності, корисності та значущості в інтересах формування адміністративного права інноваційної держави [5, с. 70]. Нова якість перетворень охоплює сутність адміністративно-правових засад у поєднанні з пріоритетами їх розвитку, включаючи вплив політики реформування на теоретико-методологічний зміст державної служби; передумови, чинники, процеси, що впливають на формування професійних якостей кадрів органів публічної адміністрації України; принципи розвитку державно-службової діяльності. Комплексні показники оцінки і критерії ефективності професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації України, які потребують законодавчого закріплення на державному рівні, об'єднані двома блоками суспільних відносин, що впливають на якість роботи службовців, реалізацію політики реформування.

Перший блок – блок розвитку, який відповідає за збалансованість кадрового забезпечення органів публічної адміністрації, займається вдосконаленням загальних положень і умов діяльності, формує завдання на розвиток нових службово-правових відносин, реалізується через державні освітні програми.

Другий блок – блок коригування діяльності службовців і управління кадровою політикою в органах публічної адміністрації, що забезпечує довіру населення до системи органів влади, формуючи дієві зворотні зв'язки, і реалізується через систему перепідготовки та підвищення кваліфікації. Ухвалення нових нормативно-правових актів про кадрову політику, що конкретизують питання грошового утримання, пенсійного забезпечення, дисциплінарної та іншої відповідальності державних службовців, а також інноваційних програм із застосуванням програмно-цільової методології аналізу діяльності службовців, є необхідним складником удосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері професійної підготовки.

До необхідних напрямів інноватизації у сфері кадрової політики в органах публічної адміністрації України треба віднести: зростання кількості служб і службовців, які здійснюють правові, інформаційно-технологічні й інші інновації; підвищення ефективності витрат держави на дослідження та розробки в цій галузі; збільшення частки публікацій національних дослідників з питань державної служби та діяльності державних службовців; взаємопов'язаність темпів інноваційного розвитку в цій сфері з реформуванням сфери державного управління та децентралізацією [6].

В управлінських проектах нових освітніх технологій щодо компетенції кадрів органів публічної адміністрації України замість нарощування загальних обсягів теоретичної підготовки акцент має бути зміщений на вирішення практично значущих для інноваційного підходу професійних проблем діяльності кадрів органів публічної адміністрації України у співпраці зі структурами громадянського суспільства, з громадським контролем над цільовим використанням бюджетних коштів, наданих спеціалізованим вишам.

Реформування кадрової політики в органах публічної адміністрації України зумовили доктринальні чинники: по-перше, еволюція повноважень службовців, взаємодія інноваційних інститутів публічної служби та її службовців, розроблення ефективної системи показників реформування їхньої діяльності й управління процесом державної служби; по-друге, вдосконалення виконання функцій суб'єктів роботи з кадрами державної служби (проведення конкурсів на заміщення посад, атестацій, кваліфікаційних іспитів у контексті Партнерства «Відкритий уряд» в Україні, оновлення кадрового резерву та правове забезпечення його використання), а також рішення державних органів, пов'язаних із проходженням служби; по-третє, виявлення адміністративно-правових ресурсів і засобів професійного зростання службовців, організації та проведення публічних службових та інших перевірок; зміцнення законності та якості контролю в діяльності комісії з дотримання вимог щодо службового поведіння та врегулювання конфлікту інтересів.

Доцільне розроблення системи інноваційно-правових дій суб'єктів адміністративного регулювання кадрової політики в органах публічної адміністрації України за напрямками: систематичне проведення моніторингу застосування законодавства про службу в державних органах, коригування законодавства про протидію корупції на державній службі, перевірка ефективності концепції адміністративно-правового моделювання інноваційного розвитку діяльності співробітників [7, с. 8].

До пріоритетних напрямів кадрової політики в органах публічної адміністрації України на сучасному етапі належать: активізація роботи службовців щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»; змістовне збагачення доктрини інноваційно-службової діяльності, зокрема щодо органів Міністерства внутрішніх справ України; вдосконалення кадрової політики, законодавства про державну службу. Концепція інноваційного розвитку професійної підготовки щодо органів Міністерства внутрішніх справ України повинна забезпечити зміну адміністративно-правового статусу правоохоронної служби в зазначених органах у процесі вдосконалення правових відносин, що виникають у ході реформування системи Міністерства внутрішніх справ (утворення Національної поліції, реформування системи цивільного захисту, органів охорони кордону, впорядкування відповідно до стандартів Європейського Союзу міграційної служби).

Антикорупційний режим у контексті професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації України повинен становити: встановлений порядок реалізації антикорупційних заходів службовцями, зайнятими в економічній, культурній, адміністративно-політичній і соціальній галузях; систему заходів, спрямованих на вдосконалення процесу організації та здійснення антикорупційного складника службової діяльності в різних галузях і сферах державного управління; бюджетне забезпечення антикорупційного сегмента державно-службової діяльності; вимоги обов'язкового використання інноваційних технологій та інформатизації процесу реалізації антикорупційних заходів; участь інститутів громадянського суспільства в управлінні антикорупційними справами держави, зокрема в розвитку адміністративно-правових засад режиму антикорупційної діяльності [8, с. 93]. Нормативно-правові зміни, представлені у вигляді освітньої інноватики як засади оцінки ефективності діяльності управлінських кадрів, а також у формі прогресивних інформаційних технологій, дають змогу скорочувати витрати часу для надання нових послуг за допомогою прискореного впровадження службовцями інноваційних знань і вдосконалення правових засад впровадження інноваційного, передового стилю своєї службової діяльності.

Цьому відповідають питання подолання бюрократизму в самій системі застосування освітніх інновацій, властивих професійній діяльності кадрів органів публічної адміністрації

України, переорієнтованих на антикризовий ринок праці та адміністративно-правове моделювання інноваційного розвитку державної служби в регіонах країни [9, с. 50–51]. Доцільно розробити проект Закону України «Про інноваційний розвиток регіональної кадрової політики», предметом регулювання якого має стати зміна статусу суб'єктів службово-правових відносин відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», де необхідно передбачити: заходи зі стратегічного розвитку професійної підготовки на центральному та регіональному рівнях; формування єдиної системи кадрового моніторингу та інформації про службові вакансії; створення комісії з розробки і контролю виконання критеріїв відбору на навчання, до кадрового резерву та кар'єрного росту працівників на службі в державних органах, зокрема викладацького складу спеціалізованих вишів.

З огляду на викладене професійна компетентність – це складне та багатоаспектне явище, чинник ефективності державного управління, вивченням та дослідженням якого займається багато українських науковців і дослідників [10, с. 139]. Є чимало думок щодо визначення поняття «професіоналізм», «професійна компетентність».

Надважливою проблемою сучасної державної служби України є недостатній рівень професіоналізму та низька компетентність кадрів в органах публічної адміністрації. В Україні функціонує система навчальних закладів, що здійснюють відповідне навчання. Здебільшого їхнім загальним недоліком є відірваність від практичної діяльності органів публічної адміністрації та відсутність конкуренції [11, с. 324]. Певна частина кадрів підвищує власний рівень компетентності завдяки самоосвіті. Самоосвіта – це безперервний процес набуття освіти кадрами органів публічної адміністрації за межами навчальних закладів, тобто самостійно. Працівники, на жаль, не виявляють інтересу до підвищення свого професійного рівня, оскільки це не стимулюється ні просуванням у службовій кар'єрі, ні матеріально (підвищення заробітної плати, премії тощо).

Висновки. Таким чином, побудова сучасної стратегії модернізації системи кадрової політики в органах публічної адміністрації України вимагає теоретичного осмислення державної кадрової політики не тільки як управлінської, але і як юридичної категорії та як самостійного напрямку державної політики. Саме цим визначається подвійний зміст сучасних підходів до вирішення питань кадрової політики в органах публічної адміністрації як сукупності теоретично та методологічно обґрунтованих положень, соціально-культурних підстав і цінностей, що становлять її основу, які водночас функціонально досить активно використовуються під час вивчення конкретних проблем, практики роботи з кадрами задля досягнення обґрунтованих цілей.

Отже, реалізація пріоритетних напрямів кадрової політики в органах публічної адміністрації та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки кадрів в органах публічної адміністрації дозволяють актуалізувати накопичений у вітчизняній і світовій науковій думці потенціал ідей для оптимізації роботи державних кадрових служб і наукового обґрунтування ухвалення кадрових рішень, зміцнення системи суспільних відносин та сприятиме поліпшенню якісного складу управлінців, поповненню його особами, які володіють високими діловими, особистісними якостями, почуттям відповідальності за долю країни.

Список використаних джерел:

1. Барегамян С.Х., Балджи К.В. Теоретико-правові засади формування кадрової політики у сфері державної служби в контексті євроінтеграції України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. 2018. Вип. 16. С. 8–14.
2. Недобор І.В. Чинники впливу на формування та реалізацію кадрової політики в системі публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 180–187.
3. Армаш Н.О. Концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 40 с.
4. Недобор І.В. Соціологічний вимір стану реалізації кадрової політики у сфері публічної служби України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 2. С. 205–211.

5. Кулик Д.О. До проблеми припинення державно-службових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 2. С. 70–72.
6. Тарасов С.С. Формування організаційно-правового механізму державного управління кадрової політики. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_1_34
7. Попадюк Н.І. Механізми формування державно-управлінської еліти: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2013. 20 с.
8. Іванець М.Г. Правове забезпечення особистої безпеки працівників органів прокуратури як елемент кадрової політики. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1. С. 91–95.
9. Іваниця А.В. Завдання, напрями та принципи кадрової політики в органах поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 47–52.
10. Дороніна О.А. Обґрунтування архітекτονіки багаторівневої кадрової політики в системі соціально-економічного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. 2015. Вип. 12 (2). С. 138–141.
11. Тарасов С.С. Ефективний механізм забезпечення реалізації нової державної кадрової політики. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 321–327.

КАПЛИЧНИЙ В. А.,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.4>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

У даній науковій статті розкрито поняття, ознаки та особливості фізичної культури, функція суб'єкта в межах фізичної культури, коли вона є інститутом оздоровчого комплексу засобів, що науково розроблений і доведений, метою якого є покращення фізичного стану особи та підвищення ефективності життєвого потенціалу, збільшення продуктивності праці. Визначено, що фізична культура – це частина культури соціуму, в основі якої лежить виховання використання людиною свого фізичного потенціалу для всебічного і гармонійного розвитку, на підставі наукових знань, заснованих на потенційних можливостях і потребах організму. Виокремлено ознаки фізичної культури: фізична діяльність суб'єкта, що направлена на тренування м'язів та впливає на фізичну сферу організму; оздоровлення та покращення фізичного стану, збільшення працездатності та гарного настрою; несе в собі культурний та освітній зміст; має системний, триваючий у часі характер діяльності; використовує систему спеціальних оздоровчих засобів; відсутня ознака змагальності; наявна висока