

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.19>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Россіхін В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений працівник освіти України,
проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування
Харківського національного університету радіоелектроніки
ORCID: 0000-0003-3423-8896*

Омаров А.М.,

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри філософії
Харківського національного університету радіоелектроніки;
ORCID: 0000-0001-8319-3917*

Россіхіна Г.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
ORCID: 0000-0001-8436-049X*

Россіхін В.В., Омаров А.М., Россіхіна Г.В. Концептуальні засади та принципи кадрової політики.

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу концептуальних засад та принципів сучасного розуміння кадрової політики.

Аргументовано констатовано, що в контексті реалізації публічної служби та її функціонування як специфічного правового інституту доцільно виокремити такі групи правових принципів організації й діяльності публічної служби: конституційні та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до конституційних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, тобто специфічні є основними векторами організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту, серед яких можна виділити: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців. Натомість, незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

Доведено, що серйозною перешкодою ідентифікації специфічних принципів окремих видів публічної служби є недиференційований підхід, за якого в рамках єдиного підходу змішуються конституційні та організаційні принципи, а отже, конституційні принципи, будучи зовнішніми детермінантами відносно системи публічної служби, являють собою набір базових принципів організації публічної влади в цілому. Практично всі вони закріплені в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень, а отже, спектр зовнішніх або конституційних засад організації та діяльності публічної служби завжди буде єдиним для всіх її видів. Можна говорити лише про різні модифікації цих принципів залежно від конкретного виду служби. Тому, спеціальні принципи окремих видів служби є її організаційними засадами, при цьому можна виокремлювати як загальні принципи, які характерні для всього інституту

публічної служби та спеціальні принципи, які характеризують специфіку публічної служби, зокрема, особливого призначення.

Ключові слова: кадрова політика, правова політика, публічна служба, принципи кадрової політики, завдання кадрової політики.

Rossikhin V.V., Omarov A.M., Rossikhina H.V. Conceptual basis and principles of HR policy.

The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the conceptual foundations and principles of the modern understanding of public service.

Arguably, it was stated that in the context of the implementation of public service and its functioning as a specific legal institution, it is appropriate to single out the following groups of legal principles of the organization and activity of public service: constitutional and institutional. Ensuring the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen is carried out in accordance with the constitutional principles of the organization and functioning of the public service. Among such principles can be mentioned, for example, the principle of equal access to public service, the priority of human and citizen rights and freedoms, their direct effect, the obligation of their recognition, observance and protection.

Institutional principles, that is, specific are the main vectors of the organization and functioning of the public service as a socio-legal institution, among which we can highlight: the unity of the legal and organizational foundations of the public service, which provides for the legislative consolidation of a unified approach to the organization of the public service, its openness and accessibility to public control, objectively informing society about the activities of public servants. Instead, despite the general nature of the legal principles, depending on the specific type of public service, these principles are modified and acquire a specific meaning.

It is proved that a serious obstacle to the identification of specific principles of certain types of public service is an undifferentiated approach, in which constitutional and organizational principles are mixed within the framework of a single approach, and therefore, constitutional principles, being external determinants in relation to the public service system, represent a set of basic principles of organizing public power in general. Practically all of them are enshrined in the Constitution of Ukraine or directly follow from its provisions, and therefore, the range of external or constitutional foundations of the organization and activity of the public service will always be the same for all its types. We can only talk about different modifications of these principles depending on the specific type of service. Therefore, the special principles of certain types of service are its organizational foundations, while they can be distinguished as general principles that are characteristic of the entire institution of public service and special principles that characterize the specifics of public service, in particular, of a special purpose.

Key words: personnel policy, legal policy, public service, HR policy principles, objectives of personnel policy.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови української державності, важливим етапом розвитку адміністративної реформи залишається вдосконалення кадрової політики. Одним із важливих питань у сфері функціонування публічної служби як правового інституту реалізації кадрової політики держави є принципи, оскільки вони є основоположними ідеями реалізації служби в Україні. Нині у зв'язку з розвитком та вдосконаленням принципів державної служби, а також новим підходом до їх розуміння, визначення питання та аналізу новітніх принципів є особливо актуальним та вкрай необхідним.

Метою дослідження є комплексний аналіз принципів організації та функціонування публічної служби в контексті реалізації кадрової політики, зокрема розмежування конституційних і інституційних принципів як фундаментальних основ діяльності публічної служби, а також визначення їх змісту, особливостей застосування та трансформації залежно від виду публічної служби.

Стан опрацювання проблематики. Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х рр. XX ст. Ю. Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу». Досить подібними є судження інших науковців, які так чи інакше намагались визначити правову природу інституту публічної служби, зокрема М. Карпа, А. Дудник, Н. Янюк, О. Сушинський, О. Хорошенюк, Р. Ботвінов, О. Петренко, натомість численні питання даного правового явищу потребують подальшого опрацювання та вивчення.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та аналіз концептуальних засад та принципів сучасного розуміння публічної служби.

Виклад основного матеріалу. З позицій загальної теорії держави і права, правове регулювання постає владним впливом на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку й охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [1, с. 27]. Саме тому цілком очевидним є те, що в сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема якісного вдосконалення системи правового регулювання діяльності публічної служби загалом [2, с. 1055].

В ключі місця саме адміністративних методів та механізмів в питанні регулювання публічної служби, варто зауважити, що саме акти адміністративного законодавства займають ключове місце серед різного роду нормативно-правових актів, що дає змогу, з огляду на сутність зазначеної сфери законодавства, повною мірою врегульовувати адміністративно-процесуальні, адміністративно-процедурні (добір службовців, зайняття ними посади, переміщення та переведення, звільнення службовців; об'єктивне функціонування того чи іншого органу – виконання ним відповідних завдань), технічні аспекти (використання технічного устаткування органу) організації та діяльності публічної служби.

Розглядаючи зміст та сутність принципів публічної служби, варто звернутись до визначення родового поняття, а саме принципів державної служби, які можна охарактеризувати як основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців. Важливо зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо.

Принципи державної служби і відповідно публічної служби закріплюються в Конституції України (ст.ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність), Законі «Про державну службу» (ст. 4) та інших нормативно-правових актах [3, с. 11]. В той же час, як відомо, вичерпний перелік нормативно-закріплених принципів є відсутнім, саме через їх різноманітність, чисельність та багатоманітність.

В адміністративній науці виокремлюють різні види принципів державної служби: конституційні і організаційно-функціональні; основні, організаційні і функціональні тощо. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої виокремлюють два види принципів державної служби, зокрема конституційні (загальні) та організаційно-функціональні. До конституційних (загальних) принципів належать: служіння народові України; демократизм і законність; рівність доступу до державної служби; пріоритет прав людини і громадянина, політична і релігійна нейтральність, гласність і прозорість. Організаційно-функціональні принципи державної служби відображають, насамперед, її особливості, як комплексного публічно-правового утворення, єдиної соціально-правової системи, які впливають із завдань і функцій державної служби. До цього виду принципів можна віднести: професіоналізм і компетентність; ініціативність; чесність і відданість справі; персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян тощо [4, с. 300].

Питання принципів державної служби були об'єктом дослідження таких науковців, як Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк тощо, але варто зауважити, що переважна більшість досліджень відомих адміністративістів була орієнтована на норми адміністративного до їх реформування, відтак, діюче законодавство у сфері державної служби, передбачає зміну переліку принципів державної служби, зокрема такі як: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності [5]. Цікаво, що у порівнянні із попереднім законодавством, яке було прийняте у 90х роках зникли такі принципи державної служби як: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Розглянемо кожен із окреслених принципів більш детально, зокрема принцип верховенства права знаходить своє відображення у різних законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції, наприклад у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 8), Закони: «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) тощо [360, с. 604]. Водночас, у жодному із цих законодавчих актів не визначено поняття принципу «верховенство права», що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [6].

Цікавою є позиція Європейського суду з прав людини, який діє на підставі Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, надаючи тлумачення принципів верховенства права, визначає такі вимоги, що випливають із цього принципу: якість закону. Важливо зазначити, що під законом у цьому випадку розуміється правова норма. Насамперед, закон повинен бути доступним особі (однозначним, зрозумілим, чітким), прийнятим з отриманням установленної процедури; захист від свавілля. Має бути створено дієвий механізм забезпечення прав і свобод особи від незаконного посягання органів публічної влади. Насамперед, мова йде про створення системи органів судового контролю і судового захисту, яка має забезпечити об'єктивний незалежний безсторонній захист особи на підставі визначеної правової процедури; доступ до суду. Ця вимога є логічним продовженням попередньої і її забезпеченням [7, с. 32]. У відповідності до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, відтак, представлені норми варто вважати частиною національного законодавства України.

Надзвичайно поширеним у системі правового регулювання широко спектру суспільних відносин є принцип законності, який знайшов своє відображення навіть у тексті Присяги державного службовця через обіцянку дотримуватися Конституції та законів України, а також втілювати їх у житті. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із стримувань від порушення цього принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності в діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри це, реалізація цього принципу була б не повною, якби у Конституції України не передбачалося право на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу [8].

Принцип професіоналізму дещо відрізняється від принципу професіоналізму і компетентності, норми якого було закріплено у попередніх редакціях основоположних актів у сфері державної служби, але ця відмінність, у переважній більшості, полягає в самій назві, а не у змістовному навантаженні, оскільки новий Закон передбачив визначення поняття «професіоналізм» як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, а отже, принцип професіоналізму є комплексним за своїм змістом і містить у собі чинники, різні за своєю сутністю. Професіоналізм випливає зі змісту ст. 1 чинного Закону, згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, що набуваються і підтримуються в результаті систематичної і

безперервної освіти. В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками у певній галузі суспільної діяльності. Сутність поняття «компетентність», у свою чергу, полягає у знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом.

Таким чином, професіоналізм зобов'язує державного службовця: бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби.

Принцип патріотизму випливає із ст. 3 Конституції України, яка встановила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Патріотизм – це любов, відданість та вірне служіння Українському народові. Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «... вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави ...». Стаття 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямованою на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним з елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг» [9]. Сама назва говорить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу.

Якісно-новим для державної служби є принцип ефективності, який розкривається як раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. У теорії державної служби прийнято вважати, що ефективність державної служби – це властивість управлінських дій, рішень, поведінки, що відображує міру того, наскільки ці дії приводять до бажаного результату. Оцінка тих або інших дій державної служби та їх ефективності залежить насамперед від критеріїв оцінювання. Ефективність державної служби залежить від: системи державної служби; стану правового регулювання державної служби; кадрової політики у державній службі; результативності діяльності державних службовців; фінансування державної служби. Критеріями оцінки ефективності державної служби є: виконання завдань і функцій державної служби; надання адміністративних (управлінських) послуг; спрямованість на інновації; реалізація антикорупційної політики.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що в контексті реалізації кадрової політики та функціонування публічної служби як специфічного правового інституту доцільно виокремити такі групи правових принципів її організації й діяльності: конституційні та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до конституційних принципів організації й функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, тобто специфічні є основними векторами організації й функціонування публічної служби як соціально-правового інституту, серед яких можна виділити: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців. Натомість, незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.
2. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.
3. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 19 с.
4. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра. юрид наук: 12.00.07. Одеса, 2021. 427 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. 22 січн. № 4. С. 60.
6. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України від 2.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 41.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
8. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. С. 51.
9. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2015. 98 с.