



УДК 35.08 (477)

<https://orcid.org/0000-0001-8286-5857>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2020-3-8-10-25>

Армаш Надія Олександрівна,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри правосуддя,

Юридичного факультету

Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

ДЕМОКРАТІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. Проаналізовано поняття управління персоналом, принцип легітимності, кадрові технології в системі державної служби, інструменти формування та розвитку персоналу, методи, технології в системі управління персоналом державної служби. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України, що регулює відбір кадрів, мотивацію, адаптацію, підготовку та підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання, формування кадрового резерву органів виконавчої влади. Визначено процедури, технології, механізми, які застосовуються в системі управління персоналом державної служби, та не визначені чинними нормативними актами України. Запропоновано шляхи вирішення проблеми застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби.

Ключові слова: державна служба, демократія, кадрові технології, відбір кадрів, мотивація, адаптація, вибори, формування кадрового резерву.

Annotation. It is now worth focusing on a fairly broad definition of the first democratic principle. Indeed, the concept of "equality of all citizens" in the content of public administration is quite subjective and depends on many factors, ranging from the characteristics of the citizens themselves (possibly incapacitated or those who do not meet the special requirements of the candidate, etc.) and ending with the vision criteria of equality and monitors its observance. In order for the observance of the principle of equality to exist non-nominally, it is necessary to clearly define the essence and limits of such equality. There are two aspects to this question.

The first aspect is that it is impossible to recognize all citizens of Ukraine as absolutely equal in the types, scope and methods of exercising the established rights in the sphere of public administration. Since the state is created to serve the interests of all citizens, the establishment of balanced restrictions on the exercise of human rights and freedoms will ensure the interests of society as a whole. The main thing is this: given the actual inequality of citizens in the field of public administration, democracy will be that every citizen is endowed not with all existing rights, but with a part of personalized (depending on personal characteristics) rights sufficient to protect their rights and legitimate rights. interests in relations with state authorities.

In the article the concept 'Personnel Management', the principle of legitimacy, the HR-technologies in the state service, tools and methods of staff development, personell management technologies in the of civil service have been analysed. The analysis of legal base in Ukraine for governing the selection of personnel, motivation, adaptation, training and professional development, career development, personnel reserve formation has been conducted. It is defined the procedures, technologies, mechanisms that are used in the management of state service personnel without being determined by current laws of Ukraine. The ways of solving the problems of the legitimacy principle in the management of civil service personnel.

Key words: state service, legitimacy, HR- technologies, personnel selection.

Вступ. Головною характеристикою упорядкованості владних відносин є постійний розвиток демократії. [2, с. 127] Слово демократія прийшло до нас із Греції де позначало воно народовладдя. З плином часу демократія та похідний від цього слова прикметник «демократичний» (точніше, наявність їх у державницьких характеристиках), стали чи не єдиною перепусткою для держав до світового визнання та запорукою спокою від зовнішнього «прищеплення демократії». Вочевидь, можна лише вітати наявність тих характеристик, які передбачає демократія у принципах створення та діяльності держави та її органів.

В Україні виконавча влада позиціонується, як система органів, побудована на демократичних засадах, що передбачає проголошення у якості ідеалу та мети рівність усіх громадян, їх права на участь в управлінні державою, додержання принципу більшості при прийнятті колективних рішень, підконтрольність держави громадянському суспільству. Але треба пам'ятати, що будь-яке явище, доведене у своєму існуванні до абсолюту рано чи пізно саме себе знищить і залишиться, у кращому випадку, номінальною візитівкою держави у стосунках із міжнародною спільнотою. Звернемося, наприклад, до славнозвісного додержання принципу більшості при прийнятті колективних рішень. Досить багатообіцяюча характеристика, але.... Що таке більшість і яка вона? В ідеалі, більшістю необхідно вважати кількісну величину, вираховану за формулою 50 % + 1 голос від усієї кількості громадян України, які мають право голосу. Це – безпосередня демократія. У нас - представницька демократія, яка передбачає, що переважна частина колективних рішень приймається народними депутатами. А тепер порахуємо, за даними Центральної виборчої комісії [15] у липні 2019 року у виборах взяли участь 24990424 млн. громадян (53.4 % від усього населення України, 64.5 % від громадян, які мають право голосу). За Слуга народу - 8 148 745, за Партію Батьківщина - 3 539 140, за Опозиційний блок «За життя» - 1 444 224. Разом - 14 442 243 громадян України фактично підтримували діяльність тогочасної більшості у Верховній Раді України, а це 30.8 % від усього населення України, 37.3 % від громадян, які мають право голосу (внесені до списку виборців). Виходить, що більшість – це зовсім не більшість громадян держави, як це передбачається принципами демократії, а більшість **політично активних** громадян держави, що звичайно не одне й те саме.

Звичайно, можна згадати принцип, за яким при голосуванні презюмується той факт, що особи, які не прийняли участь у голосуванні підтримують

результати цього голосування. Але не треба забувати, що така позиція є з одного боку запорукою дієвого механізму вирішення державних питань за допомогою голосування при невисокій політичній і правовій свідомості населення, з іншого, виступає своєрідним покаранням за абсентеїзм. І тому вважати виключно такий спосіб вирішення державних питань показником розвинутої демократії, в її класичному розумінні, на наш погляд, не варто.

Огляд літератури. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали праці українських фахівців у галузі загальної теорії права, адміністративного, інформаційного та фінансового права: С.С. Алексєєва, І.В. Арістової, І.Л. Бачила, І.А. Безклубого, К.І. Белякова, В.М. Брижка, Ю.П.Бурило, Л.К. Воронової, О.П. Гетьманець, В.О. Копилова, В.П. Кохановської, М.П. Кучерявенка, В.Л. Кротюка, Б.А. Кормича, Т.А. Латковської, А.І. Марущака, А.О. Монаєнко, В.П. Нагребельного, О.М. Олейника, О.П. Орлюк, В.Г. Пилипчука, М.М. Рассолова, В.О. Селіванова, Ю.О. Тихомирова, Г.А. Тосуняна, В.С. Цимбалюка, В.Д. Чернадчука, В.О. Шамрая та інших.

Виклад основного матеріалу. У політологічній літературі відзначається, що важливою є також характеристика демократії як способу легітимізації виборних органів або персоналій. Щоб весь демократичний механізм постійно перебував у динамічній рівновазі, тобто кожний з його елементів не набував більшої ваги, аніж тієї, котра безумовно необхідна для створення і утримання владної противаги. [2, с. 345] Додержання такої позиції у формуванні органів державної влади з юридичної точки зору унеможливить як порушення закону, так і зловживання правом, що саме по собі може стати причиною настання різного роду криз (політичної, економічної тощо).

На даному етапі державотворення організація виконавчої влади, як відомо, зазнала кардинальних змін. Окрім принципово нових поглядів на призначення цієї системи та її ролі у державному управлінні, ми маємо новий підхід у формуванні цієї гілки влади. Натепер вона формується на політико-демократичних засадах з безпосередньою участю Верховної Ради України, тим самим ілюструючи в дії елементи представницької демократії.

Водночас, не можна констатувати, що такий спосіб формування виконавчої влади автоматично має вважатись демократичним. Для цього є певні причини. Так, по-перше, повертаючись до аналізу сутності більшості, як суб'єкта, який визначає політику, є певні застереження щодо об'єктивності у відображенні політичних інтересів. По-друге, очевидним є те, що у відносинах Парламент – Уряд остаточно визначені ролі як, відповідно, керуючого і керованого (це впливає з повноважень Парламенту щодо формування Уряду та вирішення питання його відповідальності). За теорією розподілу влад такого не має бути, оскільки порушується рівновага між гілками влади і механізм стримувань і противаг безслідно зникає. Між тим, як зазначалось в літературі вже починаючи з 1789 р., реальним ворогом політичної свободи є не деспотизм королів, а необмежена парламентська більшість, тоталітарна демократія [17, с. 318].

По-третє, і це впливає з попереднього аргументу, виконавча влада, будучи адміністративно-політичною системою, опинилась у нехарактерній для себе ролі – ролі системи виконавчих органів Верховної Ради України, а не

органів державної виконавчої влади, що вочевидь є набагато ширшим поняттям з притаманною йому послідовністю у виконанні законів незалежно від розподілу політичних сил у парламенті, принаймні, щодо тих, які були прийняті попередніми скликаннями Верховної Ради України.

Але наведені нами аргументи можна охарактеризувати і з інших позицій. Так, наприклад, при достатній політичній активності і свідомості як громадян-виборців, так і самих політиків-депутатів, сформована більшість у Парламенті дійсно буде відображати абсолютно об'єктивно політичну волю більшості громадян. Також, якщо пристати на об'єктивність представницької діяльності Парламенту, то роль керованого народом (звичайно, через народних депутатів) Уряду не викликає принципових заперечень і функція виконавчої влади, як такої що створена для виконання волі Парламенту здається цілком природною.

Як бачимо, однозначного ставлення до такого способу формування виконавчої влади за допомогою наведених аргументів нам визначити не вдалося. Все залежить від певних обставин в державі, тих передумов, що створюють фон для вирішення важливих кадрових питань в органах державної влади. Очевидно, що необхідно шукати певні критерії, які б уніфікували принципи формування та діяльності органів виконавчої влади поза будь-якими політичними, економічними або адміністративними факторами. Роль таких принципів мають зіграти саме демократичні засади, сутність та призначення яких, якраз і полягає у врівноваженні діяльності органів державної влади таким чином, аби досягти балансу у їх існуванні.

Виходячи із сутності демократії такими засадами можна вважати:

1. Рівність громадян України у впливі на діяльність органів державного управління;
2. Законодавчо закріплений алгоритм функціонування органів виконавчої влади у тому числі і прийняття ними рішень.
3. Існування дієвого механізму контролю за створенням та діяльністю органів виконавчої влади.
4. Чітка політика держави щодо підбору кадрів органів виконавчої влади.

У першу чергу звернемось до першої з названих нами засад, яка встановлює рівність громадян України у впливі на діяльність органів виконавчої влади. Вказана засада впливає із загальновизнаного постулату демократії, за яким існує «формальне визнання народу джерелом влади» [13, с. 125], а отже і реального впливу цього джерела на саму владу. Це може відбуватись або безпосередньо (шляхом реалізації активного і пасивного виборчого права, вступу на державну службу) або опосередковано, вчиняючи дії, які так чи інакше впливають на перебіг подій у державному житті (оскарження рішень органів та посадових осіб, звернення в державні органи, подання пропозицій тощо).

Саме тепер варто акцентувати увагу на досить широкому визначенні першої демократичної засади. Дійсно, поняття «рівність усіх громадян» у змісті державного управління досить суб'єктивне і залежить від багатьох чинників, починаючи від характеристики самих громадян (можливо недієздатних або таких, що не відповідають спеціальним вимогам щодо особистості кандидата тощо) і закінчуючи баченням того, хто встановлює критерії рівності і контролює

її додержання. Аби дотримання засади рівності існувало не номінально, варто чітко визначити сутність і межі такої рівності. У цьому питанні можна виділити два аспекти.

Перший аспект полягає в тому, що визнання абсолютно рівними усіх громадян України у видах, об'ємі та способах реалізації встановлених прав у сфері державного управління, не можливо. Оскільки держава створюється для обслуговування інтересів усіх громадян, встановлення зважених обмежень у реалізації частини прав та свобод людини дасть змогу забезпечити інтереси усього суспільства. Головне полягає у іншому: зважаючи на фактичну нерівність громадян у сфері державного управління демократизм полягатиме у тому, аби кожен громадянин був наділений не усіма правами, які тільки існують, а частиною персоніфікованих (в залежності від особистісних характеристик) прав достатніх для захисту своїх прав і законних інтересів у відносинах з державною владою. Візьмемо за приклад ряд осіб з різними персоніфікованими характеристиками:

1. повнолітня, дієздатна особа
2. повнолітня особа, яка має судимість
3. повнолітня особа, підприємець.

Кожна з цих осіб має різні можливості у сфері державного управління (тобто у них різний об'єм адміністративної правосуб'єктності), а отже вважати їх рівними у вузькому значенні цього слова неможливо. Але, як нами було зазначено, питання не в тому, чи наділені вони однаковими правами, а в тому, чи мають вони достатні для представлення своїх інтересів права у відносинах з державними органами. Так, якщо №1 у нашому списку має найширші права: може обиратись і бути обраним, вступати на державу службу, звертатись до органів державної влади і позиватись до суду з приводу дій цих органів, то №№ 2 і 3 мають дещо обмежені права: №3, наприклад обмежений у праві на державну службу, звичайно, якщо не полишить свій бізнес, а №2 ще обмежений щодо пасивного виборчого права. Та, незважаючи на вказані обмеження кожній особі законодавство надало можливість так чи інакше впливати на процес державного управління (особа, яка має судимість має право звернення до державних органів, оскарження їх дій, а підприємець, до того ж, може балотуватись на виборні посади). Саме в цьому і має полягати загальна рівність усіх громадян.

Другий аспект питання полягає у можливості і необхідності використання рівності у вузькому її значенні, але в межах (в середині) певних категорій громадян. Так, якщо Законом України "Про Службу безпеки України" встановлено, що до органів Служби безпеки України приймаються громадяни України, які здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки, [12] то будь-яка особа, наділена такими характеристиками може претендувати на заняття вказаної посади, тобто бути рівною серед інших осіб, які наділені такими ж, вказаними в Законі, характеристиками.

Отже, виходячи з наведеного, сутність рівності (у широкому значенні) полягатиме у законодавчо встановленому і гарантованому державою наділлені кожного громадянина реальним правом на вплив у сфері державного

управління. Рівність у вузькому значенні передбачає наділення однаковими за своїм змістом і об'ємом правами та можливостями громадян в межах певних категорій.

Межею ж встановлення рівності має виступати суспільний інтерес. Суспільство, заради якого і функціонує держава повинно мати оптимальне керівництво, а це може бути забезпечено лише відбором найкращих кадрів, які сформують собою своєрідну еліту. При цьому, в умовах демократії склад еліти піддається постійній ротації, сама ж еліта відкрита для змін і головне, дозволяє кращим її представникам міряти свої сили у передвиборчій боротьбі та, можливо, приходити до влади. [16, с. 32]

Політична демократія в будь-якому її конкретному історичному різновиді - це не просто сукупність інститутів, норм, правил і процедур; це не тільки й не стільки юридично й інституційно оформлена структура публічної влади. У своєму вихідному цивілізаційному значенні це насамперед культура мотивування громадян на участь у її організації й функціонуванні, їхньої здатності й бажання бути повноцінним і повноправним суб'єктом політики й державного управління. Тому поряд з визначенням сутності рівності громадян, не менш важливим є питання встановлення природи впливу (активної участі) цих громадян на сферу державного управління.

Спершу необхідно визначити, чому саме термін «вплив» має позначати ту діяльність людей, яку вони проводять у стосунках із органами держави, а не, наприклад, «участь» або та ж «діяльність». Справа в тому, що ці поняття за своїм загальноживим значенням можуть позначати або безпосередню участь людини у роботі того чи іншого органу держави, або навпаки не формалізувати ті дії, які реально людина виконує, що унеможливить точну ідентифікацію дій людини, як таких, що знаходяться в площині відносин в сфері державного управління. Наприклад, «участь у роботі певного органу» може позначати безпосередню роботу по виконанню завдань і функцій цього органу (за посадою, за дорученням або на громадських засадах) і абсолютно не охоплює своїм значенням дії громадянина щодо оскарження дій, бездіяльності та рішень органів державної влади. Так само і «діяльність» реально не відображає (юридично не ідентифікує) способи реалізації своїх прав в сфері державного управління громадянами, і може позначати, наприклад дії громадян які не мають своїм результатом жодного обов'язкового юридичного наслідку для діяльності органів державного управління. А оскільки їх не можна формалізувати у нормах права, то і вводити таку назву в юридичні характеристики діяльності громадян у сфері державного управління, на наш погляд, не варто. Окрім проаналізованих варіантів можна назвати ще безліч, кожен з яких все одно б не зміг охопити усі можливі аспекти діяльності людини в цій сфері.

Водночас, використаний нами термін «вплив» охоплює усю можливу (і що найголовніше – юридично значущу) діяльність громадян у правовідносинах з органами державного управління. Це досягається завдяки тому, що пропонується назва виходить не з характеристики тої діяльності, яку реалізує людина (приймає участь, діє тощо), а з того результату, який має досягатись внаслідок реалізації будь-яких (звичайно, правомірних) дій. Іншими словами, неважливо що чинить громадянин, головне, що усі його дії, по-перше, знаходились в межах

законодавства, а по-друге, (і це є визначальним) мали певну юридично значущу силу (не плутати з юридичною силою нормативного акту), яка б могла б гарантувати позначення цих дій на роботі органів державного управління.

Виходячи з наведеного, під впливом в державному управлінні пропонуємо розуміти діяльність суб'єкта в результаті якої по-перше, досягається мета його участі у відповідних правовідносинах, і по-друге, відбуваються юридично значущі зміни у статусі об'єкта впливу або його діяльності.

Як наслідок, вплив громадян України на діяльність органів державного управління можна розуміти, як діяльність з реалізації своїх прав і законних інтересів в сфері державного управління яка обов'язково має певні юридичні наслідки для функціонування та статусу органів державного управління.

При цьому громадянин та держава можуть виступати і як об'єкт і як суб'єкт впливу. Так, у праці Ю.А. Тихомирова зазначається: «в демократичних державах громадянин є і об'єктом владного впливу (курсив наш – Н.А.) і суб'єктом його вироблення та здійснення (курсив наш – Н.А.)». [14, с. 127] Але одразу ж автор наголошує, що «перебільшення першої «публічної якості «громадянина та применшення другої, що так часто зустрічається на практиці, послабляє гуманістичний та асоціативний потенціал влади та управління». [14, с. 127] Не зважаючи на досить песимістичний погляд науковця, дане теоретичне визначення сутності впливу та його можливих проявів є абсолютно точним.

Ґрунтуючись на визначенні впливу громадян України на діяльність органів державного управління, можна виділити його види за певними категоріями:

1. Безпосередній вплив:
 - державна служба;
 - перебування на політичних (члени Кабінету Міністрів України) та виборних посадах (Президент України, Народні депутати України тощо);
 - оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державного управління (при чому, як безпосередньо, так і через представника, оскільки ініціатива оскарження виходить саме від громадянина, а представник виконує тільки юридично-представницьке супроводження процесу);
 - громадський контроль;
 - референдум.
2. Опосередкований вплив:
 - участь у громадських та політичних об'єднаннях;
 - звернення громадян (хоча, при певних умовах цей вид впливу може виступати і як безпосередній, якщо виходити з обов'язку органу державного управління відповідним чином (з дотриманням термінів і процедури) відреагувати на подібні звернення).
3. Вплив через представництво:
 - обрання депутатів.

Отже, для існування такої демократичної засади, як рівність громадян України у впливі на діяльність органів державного управління обов'язковим є закріплення перелічених видів впливу у законодавстві, а також гарантування та сприяння з боку держави у реалізації впливу громадянами України.

Другою демократичною засадою ми визначили існування законодавчо закріпленого алгоритму (механізму) функціонування органів виконавчої влади у тому числі і прийняття ними рішень. Як слушно наголошується в літературі «у разі відсутності певного процедурного механізму вона (демократія – Н.А.) може призвести до тоталітарних форм правління, за яких особиста влада буде здійснюватись «в інтересах народу», «від імені народу», а всіх «противників» можна зробити «ворогами народу». Демократичні процедури, у разі вмілого закулісного маніпулювання ними, можуть перекласти відповідальність з уряду, посадових осіб, тобто органів, що виконують управлінські функції влади, на представницькі органи та навіть на народ або навпаки.» [3, с. 127]

Питання визначення оптимального механізму діяльності органів виконавчої влади як сукупності проміжних етапів та процесів, слід розглядати з урахуванням двох засадничих тез, які повною мірою враховують усі нюанси цієї складної системи.

Перша теза полягає в тому, що органи виконавчої влади є важливою складовою загального державного механізму. А отже, питання регламентації діяльності цих органів в усіх її проявах є першорядним завданням самої держави. Причому зацікавленими у ефективному і прозорому законодавстві стосовно органів виконавчої влади мають бути усі сторони державно-управлінських відносин. Керовані об'єкти – для з'ясування процедури захисту та представлення своїх прав і законних інтересів, а держава, в першу чергу, щоб вберегти себе ж від деструктивних дій певних політиків, які на різних підставах зайняли посади публічної служби і проводять політику, яка йде врозріз із інтересами держави та суспільства.

В останньому випадку, мова йде навіть про певну превентивну діяльність держави стосовно захисту своєї внутрішньої безпеки від означених кризових явищ. А превентивна вона тому, що лише попередження настання таких ситуацій може стати ефективним засобом їх уникнення, оскільки у протилежному випадку ситуація нагадує людину, яка не дуже дбайливо ставиться до свого здоров'я, і коли в неї врешті відмовляє життєво важливий орган, вона намагається самостійно його видалити.

Наведена нами ситуація здається абсурдною, але чомусь коли у ролі такої людини виступає держава – усі сприймають це як годиться не зважаючи на те, що держава намагається лікувати, заговорювати або навіть видаляти хворий орган (або цілу систему), замість того, щоб наперед визначити законом, яким чином має функціонувати той чи інший її орган і яким чином у разі потреби цей орган можна і необхідно лікувати.

Друга теза полягає в тому, що такий алгоритм функціонування органів виконавчої влади має бути виписаний саме в законі (звичайно це не виключає існування різного роду відомчих актів – положень, інструкцій, наказів тощо), які б конкретизували положення закону, але не змінювали його сутність. Для цього є ряд причин:

1. закріплення у Конституції положення про те, що органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

2. закон має найвищу юридичну силу після Конституції України, а отже може забезпечити виконання своїх положень не залежно від існуючої на той час відомчої політики.

3. закон приймається Верховною Радою України, а отже ті положення, які виписані в законі відображають волю більшості парламенту, що в свою чергу збігається з волею більшості виборців.

4. закон не піддається таким частим змінам, як це відбувається з підзаконними актами, оскільки його не так просто змінити, враховуючи існуючу законодавчу процедуру.

Усе вищенаведене дає підстави стверджувати, що стабільності у роботі органів виконавчої влади можна досягти лише за допомогою законодавчого закріплення порядку створення та діяльності органів цієї системи. До того ж, враховуючи особливості питань, які має регулювати цей закон, то він повинен мати статус конституційного закону, тобто потребувати особливої процедури прийняття та внесення до нього змін і доповнень – від обов’язковості висновку Конституційного Суду України про конституційність самого проекту до голосування за нього не простої, а конституційної більшості парламенту. При дотриманні такої процедури змінити закон «під потреби» певної політичної сили буде просто неможливо, якщо звичайно, вона не володіє необхідними 2/3 голосів депутатів у парламенті.

Третя демократична засада, визначена нами, полягає в існуванні дієвого механізму контролю за створенням та діяльністю органів виконавчої влади. Досвіт світового державотворення підтвердив дієвість реалізації державної влади через її поділ на гілки за їх функціональним призначенням (класично – законодавча, виконавча, судова). Звичайно, що домогтися абсолютного дотримання теорії розподілу влад будь-якій державі навряд чи вдасться, а от дотримання принципів діяльності органів державної влади з врахуванням системи стримувань та противаг, яка виступає частиною цієї теорії, є саме тим чинником, що не дасть одній системі органів державної влади превалювати над іншими, це і є, врешті, показником демократичності в державному управлінні.

Конституція України передбачає здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу виконавчу та судову (ст. 6). Це означає, по-перше, що органи цих гілок влади реалізують свої повноваження та функціонують не залежно один від одного; по-друге, кожна з гілок влади наділена такими повноваженнями щодо кожної з інших гілок, аби врівноважити їх становище в системі державного управління, що і є за своєю суттю системою стримувань та противаг. Найважливішим завданням, такого механізму, є «подолання тенденцій монополізації і безконтрольності у системі поділу влади». [4, с. 11] Переважно – за рахунок кадрових та контрольних повноважень. Щодо органів виконавчої влади такі повноваження реалізує Верховна Рада України, призначаючи Прем’єр-Міністра України, склад Кабінету Міністрів України, приймаючи рішення про його відставку тощо, та судова система, приймаючи рішення про конституційність та законність дій та рішень органів виконавчої влади.

В дослідженні О.С. Алексєєва ми знаходимо абсолютно вірне визначення ролі оптимального співвідношення двох визначальних для держави інституцій, які ми зараз називаємо законодавча і виконавча влада: «Народное

представительство и ответственное правительство суть два учреждения, друг друга дополняющія и друг друга обусловливающія. Правительство, ответственное за закономерное и согласное съ интересами народа управление, предполагаетъ существованіе народнаго представительства, какъ показателя общественной воли, и безъ него немыслимо; и, въ свою очередь, народное представительство не можетъ иметь никакого реального авторитета безъ ответственного правительства, призваннаго проводить эту волю въ жизнь и воплощать ее въ конкретные акты». [1, с. 105-106] Як і століття тому, роль злагодженої роботи державного механізму важко переоцінити – це є очевидним фактом.

Оскільки Україна є державою демократичною, то і формування органів державної влади має проходити з врахуванням системи стримувань та противаг, щоб унеможливити узурпування влади однією з гілок влади або ж правління однієї політичної сили. Водночас, необхідним є закріплення контрольних повноважень Верховної Ради України, як законодавчого і представницького органу за формуванням та діяльністю органів виконавчої влади.

На даний час порядок формування органів виконавчої влади регламентується Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Законом України «Про місцеві державні адміністрації». [6; 10; 11] Так, п. 13 ст. 85 Конституції України серед повноважень Верховної Ради України називає здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону. Конкретизуючи це положення знаходимо, які саме контрольні повноваження має парламент щодо Кабінету Міністрів України. В першу чергу це, звичайно, заслуховування звіту Кабінету Міністрів України про виконання Державного бюджету України (ст. 97 Конституції та ч. 4 ст. 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Також результатом контрольної діяльності парламенту відповідно до ст. 87 Конституції України може стати прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України або відставка окремого урядовця (п. 1 ст. 85). Що стосується інших органів виконавчої влади середнього та місцевого рівнів, то контрольна діяльність парламенту зменшується прямо пропорційно віддаленості від центру. Так, якщо стосовно центральних органів виконавчої влади Верховна Рада України ще має більш-менш вагомий важелі контролюючого впливу, переважно через вирішення кадрових питань (звільнення з посад міністрів, Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України – п. 12 ст. 85 Конституції), звичайно, що після проведення певного моніторингу ефективності діяльності цих міністерств і відомств. А вже на рівні місцевих органів виконавчої влади контролюючих повноважень Верховної Ради України майже не залишається, за виключенням здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до ст. 101 Конституції України та спеціального закону. Такий вид контролю охоплює також і діяльність органів виконавчої влади, що все ж дозволяє говорити про безпосередню підконтрольність місцевих органів виконавчої влади Верховній Раді України але в окремих питаннях дотримання законності. Інші аспекти

діяльності цих органів підпадають під контролюючий вплив Президента України та Кабінету Міністрів України у спосіб та в об'ємі визначені Конституцією України та спеціальними законами.

Судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади, як нами вже було зазначено, полягає у розгляді питання про конституційність та законність дій та рішень органів виконавчої влади. Реалізація цього виду контролюючого впливу базується на Конституції України, Закону України «Про Конституційний суд України», Кодексу адміністративного судочинства України. Результатом цього може бути визнання Конституційним Судом України постанов, розпоряджень, наказів неконституційними, тобто такими, що суперечать положенням Конституції України, і як наслідок, втрата ними чинності (ч. 2 ст. 152 Конституції України); визнання адміністративним судом цих правових актів незаконними, тобто такими, що суперечать положенням законів України, і також наступна втрата ними чинності; прийняття рішення про зобов'язання органи виконавчої влади та їх посадових осіб вчинити, або навпаки не вчиняти певні дії; визнання дій посадових осіб органів виконавчої влади такими, що суперечать діючому законодавству України з покладанням обов'язку відновити порушені права позивача.

Фактично, цей вид контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб є найбільш аполітичним та незаангажованим, оскільки жодних структурних, системних, кадрових, чи будь-яких інших зв'язків судової та виконавчої гілки влади за діючим законодавством не існує. Це є також найбільш універсальний засіб здійснення контролю, оскільки не існує положень, які б встановлювали межі розгляду судами діяльності органів виконавчої влади, що дає можливість позиватись до органів виконавчої влади незалежно від наявності прямої вказівки про це в законодавстві. Підкріпленням цієї тези є положення ч. 2 ст. 124 Конституції України, за яким юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. А отже, якщо тільки органи виконавчої влади діють не «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України» (ст. 19 Конституції України) судова система має відреагувати відповідним рішенням, що і є, власне, контролюючим впливом суду на органи виконавчої влади в межах реалізації системи стримувань та противаг.

Проте, процедура судового контролю має один суттєвий недолік. Він полягає в тому, що ініціаторами оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, якими є також і органи виконавчої влади, можуть виступати лише особи, щодо яких їх застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано ці акти. (ч. 2 ст. 171 КАС України) [5], тобто, фізичні або юридичні особи, чиї права порушені. Але в даному випадку, особа захищає свої власні інтереси, а інтереси суспільства в цілому вона не зобов'язана та й не вправі захищати. Для цього існує ряд органів держави, які за своїм правовим статусом зобов'язані це робити – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України), Президент України (ч.2 ст. 102 Конституції України), Кабінет Міністрів України (п. 2 ст. 116 Конституції України), прокуратура України (п.5 ст. 121 Конституції України) тощо. Але в даному випадку оспорити законність

того чи іншого нормативно-правового акту вони не уповноважені, бо їх дія на пряму цих осіб не стосується. Нам здається, що така позиція законодавця не виправдана, оскільки позбавляє можливості цілий ряд суб'єктів державного управління ефективно виконувати свої функції із захисту прав і свобод громадян та додержання режиму законності взагалі. Можна припустити, що законодавець прагнув захистити суди від необґрунтованого шквалу скарг від гіперактивних громадян, що вбачають порушення прав у кожному законі. Але ж таким чином було взагалі унеможливлено «стороннє» звернення до адміністративного суду, навіть особами, які зобов'язані були б таким чином відреагувати на очевидні порушення закону. На нашу думку, враховуючи наведені аргументи, доцільним було б викласти ч. 2 ст. 171 КАС України в такій редакції «Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт а також суб'єкти владних повноважень».

За цим же кодексом (п. 7 ч. 1 ст. 3), суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Тобто, саме ті особи, на яких лежить обов'язок гарантування додержання режиму законності.

Водночас, не лише взаємодія трьох гілок влади є контролюючим фактором у діяльності органів виконавчої влади. У державному управлінні існує посада Президента України, як гаранта Конституції України, а отже і збереження конституційної рівноваги між гілками влади.

Незважаючи на відсутність в Конституції України прямої вказівки на підконтрольність органів виконавчої влади Президенту України (є лише вказівка про відповідальність – ст. 113, 118 Конституції), певні елементи контрольної діяльності він все ж таки, виконує. Так, відповідно до п. 15 ст. 106 Конституції України Президент зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Очевидно, що такому кроку Президента передують певна його діяльність, направлена на відстеження можливої неконституційності актів Кабінету Міністрів України, тобто відбувається контролюючий процес, наслідком якого і є рішення про зупинення дії спірного акту. Наслідком цього ж процесу є скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій у разі, якщо вони суперечать Конституції та законам України (ч. 8 ст. 118 Конституції України).

Практика закордонних держав свідчить про підвищену роль Президента у царині державного управління. Так, відповідно Конституції Французької Республіки 1958 р. Президент «забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад» (ст. 5), а в силу ст. 49 Конституції Республіки Арменії 1995 г. Президент забезпечує «нормальне функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади» [8].

Отже, виконуючи роль арбітра у відносинах трьох гілок влади, Президент України має застосовувати реальні важелі впливу на усіх суб'єктів державного управління, оскільки у даному випадку перед ним стоїть двоєдине завдання: з

одного боку – стримування можливого домінування однієї з гілок влади над іншими; з другого – унеможливити зовнішнє вторгнення в діяльність гілок державної влади. Досягти цієї мети в державі можливо лише за умови дієвого механізму контролю з боку Президента України, що включає в себе не лише статичний моніторинг (спостереження, що є однією з форм проведення контролю), але й динамічну (юридично та політично значущу) реакцію глави держави на виявлені в процесі моніторингу порушення основ державного управління. Наприклад, як нами було зазначено вище, поряд з повноваженнями по зверненню Президента України до Конституційного Суду України логічно було б передбачити можливість його звернення до Адміністративного суду з оскарженням нормативно-правових актів щодо їх законності.

В результаті потребує змін пункт 15 статті 106 Конституції України, який ми пропонуємо викласти в такій редакції: «15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції та законам України з одночасним зверненням, відповідно, до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та адміністративного суду щодо їх законності.» В даному випадку акцентуємо увагу на тому, що нами не випадково не конкретизується до якого саме адміністративного суду має бути поданий адміністративний позов, оскільки досить ймовірні наступні зміни законів, а отже і виникнення необхідності зміни Конституції України.

На наш погляд для установчої норми Конституції України цілком достатньо визначити в порядку якого судочинства належить вирішувати ці питання (адміністративного, конституційного чи цивільного) а все інше має конкретизувати процесуальний закон, яким на даний час є Кодекс адміністративного судочинства України. До того ж логіки викладу норми щодо загальної вказівки на адміністративний суд, та конкретизації щодо Конституційного Суду України, така позиція не порушує, оскільки поняття «адміністративний суд» передбачає систему судів, підсудність справ у яких може змінюватись, тоді як суд конституційної юрисдикції за нормами тієї ж Конституції є єдиним та незмінним.

Четвертою демократичною засадою варто назвати існування чіткої політики держави щодо підбору кадрів органів виконавчої влади . Необхідно зазначити, що загальні питання добору кадрів можливо так чи інакше вирішити і з урахуванням трьох попередніх демократичних засад. Наприклад, додержання рівності громадян України у впливі на діяльність органів державного управління є гарантією вільного доступу до державної служби необмеженої кількості претендентів на посади, а законодавче визначення алгоритму діяльності органів державного управління та встановлення чіткого контролю за ними вирішить питання механізму формування кадрового потенціалу цих органів та притягнення до відповідальності службовців. Але значення якісного добору кадрів на службу в органи державного управління в цілому, і в органи виконавчої влади зокрема, настільки важливо, що вбачається доцільним виділення цього напряму характеристики органів в окрему засаду, яка б поряд з іншими відображала демократичний характер діяльності органів державного управління.

В теорії управління такі питання одержали назву «кадрові процеси», як позначення того, що йдеться саме про наступність, єдність та зумовленість явищ, які відбуваються як всередині, так і ззовні служби в органах виконавчої влади. За визначенням В.М. Олуйка «Кадрові процеси в державному управлінні розглядаються як сукупність послідовних дій для досягнення певного результату в кадровій політиці, об'єктивна повторюваність кадрових явищ. Крім того, ці процеси відображають кадрові відносини, тобто сукупність взаємодій між суб'єктами та об'єктами кадрової політики: відносини, що виникають між державою і державними службовцями, керівниками і підлеглими в межах державної служби» [9, с. 9].

Тобто в даному визначенні проводиться чіткий розподіл за специфікою предмету цього процесу: «дії» суб'єктів як окрема, абсолютна (статична) величина та «взаємодії», як реалізація (динаміка) цих окремих дій в службових міжособистісних стосунках суб'єктів. До перших, вочевидь, можна віднести сам механізм добору кадрів – це і порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, процедура призначення, обрання тощо, встановлення вимог до кандидатів на заміщення цих посад, визначення службової кар'єри, питань ротатії та закінчення служби. До других – усі явища, які виникають на підставі відносин влади-підпорядкування (відповідальність, координація, управління тощо) та відносини у форматі «держава-державний службовець», що передбачає повне служіння останнього інтересам держави, а отже підпорядкування власних інтересів інтересам публічним. До цього слід додати також і відносини співробітництва, які також відіграють певну роль у кадрових процесах в державному управлінні. Наприклад, можливість виконання обов'язків одного керівника органу виконавчої влади іншим тощо.

Кадрові процеси аби стати еталоном демократії в державному управлінні мають враховувати фактори, на яких ґрунтується не тільки механізм державного управління, але й механізм управління колективом.

По-перше, це специфіка системи – її цілі та завдання, внутрішні управлінські структури та функціональний зміст статусу керівника (політичний діяч чи державний службовець).

Головною метою, визначеною Конституцією України для органів виконавчої влади є виконавчо-розпорядча діяльність направлена на забезпечення виконання Конституції та Законів України, актів Президента України. Саме з цього і має виходити процес кадрового забезпечення зазначеної системи демонструючи при цьому виконавчу дисципліну та розпорядчу правонаступність.

Особливістю внутрішніх управлінських структур, які є в системі органів виконавчої влади є їх неоднорідність не тільки функціональна (одні органи та їх керівники долучені до політики, а інші – суто адміністративні), але й кадрова. У виконавчій гільці влади в залежності від певних її структур спостерігається абсолютна безсистемність у суб'єктному підході до призначення на керівні посади. Так, єдина управлінська структура - центральні органи виконавчої влади, якими є міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом має різний механізм призначення керівників. Одну частину - керівників міністерств (міністрів) призначає Верховна Рада

України, другу частину – Кабінет Міністрів України, третю частину – Президент України. Подібне можемо простежити і проаналізувавши механізм призначення керівників по вертикалі – від Кабінету Міністрів України до місцевих державних адміністрацій.

По-друге, мають враховуватись особливості керованого органу (колективу) – його структура (проста або розгалужена); рівень, на якому цей орган функціонує (центральный або місцевий); та властивості безпосередньо колективу (фахова направленість, згуртованість, вікова характеристика тощо). Зокрема, особа, яка не має керівного досвіду, навряд чи впорається з органом, який має складну внутрішню структуру або великий штат співробітників зі специфічними фаховими напрямками діяльності (як наприклад, Державна податкова адміністрація України, Пенсійний фонд України тощо).

Наведені фактори суттєво впливають не лише на демократичність кадрових процесів в державі, але й на ефективність самого державного управління.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що визначення демократичних засад як правової категорії – це достатньо складне завдання, обтяжене необхідністю оперувати суб'єктивними а іноді й філософськими поняттями. Але водночас, без подібних наукових досліджень неможливим є дотримання самої суті демократії – уникнення суб'єктивізму в державному управлінні. Отже аналізуючи демократію як явище ми максимально формалізували її характеристики і саме за допомогою такого методу вдалося наблизити таку дійсно суб'єктивну категорію як "демократичні засади", що повсякчас зустрічається в правовій літературі, дійсно до рівня правової категорії. В результаті ми маємо чотири характеристики, які в правовій науці здатні грати роль "демократичних засад" а саме:

1. Рівність громадян України у впливі на діяльність органів державного управління;
2. Законодавчо закріплений алгоритм функціонування органів виконавчої влади у тому числі і прийняття ними рішень.
3. Існування дієвого механізму контролю за створенням та діяльністю органів виконавчої влади.
4. Чітка політика держави щодо підбору кадрів в органи виконавчої влади.

Література:

1. Алексеев А.С. К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве. – Ярославль: Типография губернского правления, 1910. – 122 с.
2. Гавриленко І.М., Мельник П.В., Недюха М.П. Соціальний розвиток: навчальний посібник. – К.: , 2001. – 484 с.
3. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
4. Іваненко Г.В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалювання і реалізації / Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.13 / Одеська державна юридична академія, Одеса. - 2002. – 17 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства від 06 липня 2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35, (№№ 35-36, 37), ст.1358.
6. Конституція України прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 року, № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
7. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года // <http://clin.iatp.by/constitution/sng/armeni-r.htm>
8. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков - 2-е изд., исправ. и доп.- М.: Издательство БЕК. - 584 с.
9. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку // Автореф. дис... докт. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2006. - 27 с.
- 10.Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року № 514-V // Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 11, ст. 94
- 11.Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р., № 586/XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21. – Ст. 190.
- 12.Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1992, № 27, ст.382
- 13.Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. 2-е вид. – К.: Тандем, 1996. – 240 с.
- 14.Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: БЕК, 1995. – 345 с.
- 15.<http://www.cvk.gov.ua/vnd2006/w6p001.html>
- 16.Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. -- London: George Allen, 1976. -- P. 167
- 17.Talmon J. Political Messianism.—London: Secker and Warburg, 1960.—P. 318.