

8. Грачев А.Н. Причины проступков в дорожном движении и некоторые вопросы дальнейшей гуманизации административной практики Госавтоинспекции //Проблемы совершенствования деятельности Госавтоинспекции МВД СССР: Материалы конференции.-М.:Акад.МВД СССР,1978.-С.72.

9. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений . – М., 1976.- С.64.

10. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации / Под . ред . В.Н. Кудрявцева. – М.: Изд – во Моск. ун-та , 1984.-259с.

УДК 342.95

В.О. Іваха

викладач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права юридичного факультету
Начально-наукового інституту
права, психології та економіки
Львівського державного
університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

На підставі аналізу наукових досліджень розкривається зміст категорії «функції управління», визначається їх характер, що реалізується в процесі регулюючої діяльності; здійснюючи дослідження критеріїв класифікації функцій управління, автор розкриває зміст та здійснює класифікацію функцій адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики.

Ключові слова: державне управління, функції управління, кадрова політика, класифікація функцій, адміністративно-правове регулювання.

На основании анализа научных исследований раскрывается содержание категории «функции управления», определяется их характер в процессе осуществления регулирующей деятельности; исследуя критерии классификации функций управления, автор раскрывает содержание и осуществляет классификацию функций административно-правового регулирования государственной кадровой политики.

Ключевые слова: государственное управление, функции управления, кадровая политика, классификация функций, административно-правовое регулирование.

On the basis of analysis of category of «management function» opens up on the basis of analysis of scientific researches, their character is determined in the process of realization of regulative activity; probing the criteria of classification of management functions, an author exposes maintenance and carries out classification of functions of the administratively legal adjusting of public skilled policy.

Keywords: state administration, management functions, skilled policy, classification of functions, administratively legal adjusting.

Постановка проблеми. Процес удосконалення управління будь-якою системою немислимий без здійснення кадрової політики. Саме кадри, а не машини й механізми, не статuti та інструкції – основа будь-якої організації. Більшість недоліків та проблем у діяльності будь-якого державного органу пов'язана з неефективністю здійснення саме кадрової політики, неякісним доббором кадрів. Особливої актуальності проблема оптимізації кадрової політики набула в умовах реформування центральних органів виконавчої влади. І в першу чергу підлягатимуть перегляду та удосконаленню функції адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики.

Метою статті є дослідження функцій адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики України шляхом визначення змісту категорії «функції управління», здійснення класифікації функцій управління загалом та визначення особливостей реалізації функцій адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики України зокрема.

Стан дослідження. Аналіз наукових досліджень вчених-адміністративістів Афанасьєва В.Г., Бітька Ю.П., Петрова Г.І., Атаманчука Г.В., Бахраха Д.Н., Козлова Ю.М., Ярової Н.Г., Попова Г.Х., Цветкова В.В., Гурне Б., Курашвили Б.П., а також низки сучасних дисертаційних досліджень свідчать про те, що проблема визначення функцій управління та їх регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері державного

управління є важливою на кожному етапі розвитку суспільства. Особливої актуальності зазначена нами проблема набуває в умовах здійснення адміністративної реформи та реформування центральних органів виконавчої влади.

Виклад основних положень. В юридичній літературі поняття «функції управління» має різноманітне тлумачення. На думку В.Г. Афанасьєва, яка підтримується також іншими науковцями, функції являють собою операції, дії суб'єкта, що відповідають послідовним стадіям циклу, а їх сукупність складає зміст процесу [1 с. 207].

Ю.П. Битяк відстоює точку зору про те, що функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [2, с. 125]. Г.І. Петров взагалі вважає, що складові частини регулювання краще називати не функціями, а елементами [3, с. 49].

Досить часто в науковій літературі вчені-адміністративісти функції нібито «розчиняють» в самому регулюючому впливі або його частинах. Наприклад, Г.В. Атаманчук зазначає, що функціями управління є реальний, силовий, цілеспрямований та регулюючий вплив на кероване явище [3, с. 120-121].

Д.М. Бахрах наголошує на тому, що функції є типовими видами взаємодії між суб'єктами і об'єктами, тобто теж прирівнює їх до самого регулюючого впливу [4, с. 63-64].

Таким чином, аналіз наукової правової літератури, дає підстави зробити висновок, про те, що не дивлячись на різноманітність визначень функцій науковці-адміністративісти фактично пов'язують функції із стадіями регулюючого процесу. В результаті, функції втрачають самостійне значення як категорії. Ототожнення стадій регулюючого циклу із функціями управління, на наш погляд, є не виправданим, оскільки зміст всіх стадій представлений різноманітними діями, які можуть неодноразово повторюватися на будь-якій з стадій державного управління.

Такою є, зокрема, і позиція Ю.М. Козлова, який, слушно вважаючи вид регулюючої діяльності основною ознакою функцій державного, в тому числі і організаційно-правового регулювання, визначає їх як найбільш типові, однорідні та чітко виражені види (напрямки) відповідної діяльності, що служать інтересам досягнення цілей регулюючого впливу [5, с. 135]. Проведені дослідження дозволяють зробити висновок про те, що функції адміністративно-правового регулювання – це обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні види адміністративно-правової діяльності суб'єкта, пов'язані із його впливом на об'єкти регулювання [6, с. 181].

Відповідно, за нашим визначенням, функції адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики – *це основні види адміністративно-правової діяльності суб'єкта, направлені на забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави висококваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів.*

Не менш дискусійним є питання класифікації функцій адміністративно-правового регулювання. Більшість науковців застосовує найпоширенішу класифікацію, поділяючи їх за характером прояву на загальні (основні) та особливі (спеціальні, специфічні, функції спеціалізованого управління) [4, с. 64-65].

Б.П. Курашвілі класифікує функції адміністративно-правового регулювання як *об'єктні* (територіальні, галузеві, реляційні (соціально-просторові)), *еволюційні* (соціально-часові) та *технологічні функції*, що поділяються, в свою чергу, на операціональні (методичні) та стадіальні (циклічні) [7, с. 175].

В науково-правовій літературі зустрічається також виокремлення функцій-операцій (відповідають конкретним стадіям циклу, здійснюються будь-яким суб'єктом до будь-якого об'єкту) та функцій-завдань (є конкретними) [4, с. 207]. Такий поділ певною мірою відповідає класифікації функцій на загальні та особливі.

Отже, поряд із загальними функціями та їх численними варіантами виділяють спеціальні функції, які характеризуються тим, що забезпечують врахування характеристик конкретного суб'єкту та об'єкту його впливу, розрізняючись залежно від особливостей галузей (підгалузей), підприємств, установ, організацій тощо.

Разом із тим, необхідно зазначити, що в деяких дослідженнях можливість і доцільність поділу регулюючих функцій на загальні та особливі заперечується.

Так, Г.І. Петров вважає, що оскільки загальні функції властиві всій системі управління, пронизують всі її ланки та підсистеми, то необхідності виділяти спеціалізовані функції немає [2, с. 49].

Часто поряд із загальними та спеціальними функціями виокремлюють так звані допоміжні (обслуговуючі), які мають важливе практичне значення (діловодство, управління персоналом, бухгалтерський облік тощо) [8, с. 95-97]. Існування даного різновиду функцій також викликає сумнів у науковців, оскільки такий різновид ставить під сумнів саму регулюючу сутність функції управління. Тому слід погодитись, наприклад, з Г.В. Атаманчук в тому, що допоміжні функції є діяльністю по забезпеченню роботи державного апарату, не породжуючи жодного впливу [3, с. 121].

Інколи до загальних та спеціальних функцій додають ще так звану штабну, яка вважається прерогативою загального керівництва та структурних підрозділів, що оперують інформацією, яка відноситься до реалізації перших двох різновидів функцій (наприклад, підготовка комплексних управлінських рішень, організація взаємодії тощо). Цю точку зору поділяє і французький вчений Б. Гурне [9, с. 65].

Отже, різноманітність класифікацій вимагає створення єдиної моделі із визначенням відповідних критеріїв, виокремлення функцій за якими допоможе розкрити їх правову регулюючу сутність. При цьому, Г.Х. Попов вважає більш доцільним створення не лінійної, а об'ємної моделі функцій регулювання за такими принципами класифікації функцій, як основний, виробничий, специфічний, технологічний. Вчений висловлює позицію щодо виділення однієї інтегруючої функції регулювання, яка повинна об'єднати всі інші, вважаючи такою функцією керівництво [10, с. 148-150].

Незважаючи на те, що будь-який науково аргументований тип класифікації функцій регулювання має право на існування, в якості найбільш оптимального серед всіх існуючих в спеціальній літературі підходів до їх класифікації вважаємо традиційний розподіл функцій адміністративно-правового регулювання на загальні та особливі, враховуючи, що всі перелічені різновиди функцій, окрім загальних, по суті, є спеціалізованими, являючи собою ті чи інші конкретні види державної діяльності.

Щодо кадрової політики, слід зауважити, що під час її реалізації здійснюються наступні функції:

- зайнятість (аналіз робочих місць, методи наймання, способи відбору, просування по службі, відпустки, звільнення);
- навчання (перевірка нових працівників, практичне навчання, безперервний розвиток персоналу);
- оплата праці (пільгові схеми, оплати; стимулювання праці);
- трудові відносини (встановлення більш ефективного стилю керівництва, відносини з профспілками);
- добробут (пенсії, допомоги з приводу хвороби та непрацездатності, медичні, транспортні послуги, житло, харчування, спорт і суспільна діяльність, допомога у вирішенні особистих проблем).

В той же час до загальних функцій адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики можна віднести ті, які є притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються, що справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в кадровій сфері та виражають внутрішню технологію управлінської діяльності: прогнозування, моделювання, планування, координація, контроль, облік. Розглянемо більш детально їх зміст.

Функція прогнозування. Потреба в прогнозуванні випливає із самої природи державного управління, бо воно має розв'язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту й об'єкту управління. Прогнозування обумовлено також характером об'єкта управління – кадровою сферою, що відрізняється значною динамічністю. Не можна здійснювати управлінські дії без знання їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою. Державне управління у кадровій сфері покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо публічні органи не матимуть прогнозів. В управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому публічна адміністрація повинна розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі.

Функція планування проявляється на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягатиме у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність – завдання – функція – рішення (мета). Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності тощо.

Функцію організації пов'язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції – сформулювати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення публічної адміністрації, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур.

Функцію обліку пов'язано зі збиранням, передачею, зберіганням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю.

Функція контролю має свої особливості відносно інших функцій. Так, якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується універсальністю стосовно управлінської системи. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують за будь-якої взаємодії суб'єкта й об'єкта в системі управління.

Висновки. Таким чином, в якості висновку, ми зазначаємо, що розглянуті загальні функції управління адміністративно-правового регулювання направлені на реалізацію державної кадрової політики як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях. При цьому, кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв'язку з іншими.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики. До спеціальних функцій належать ті, що відображають особливості регулюючого впливу конкретного суб'єкту регулювання саме на кадрову сферу: добір кадрів та їх розстановка, складання бюджетних витрат щодо розвитку та реалізації кадрової політики, здійснення довгострокових цілей і подолання кризових ситуацій.

Подальша диференціація функцій, обумовлена особливостями об'єктів управління, відбувається усередині цих сфер управління завдяки реалізації допоміжних функцій, які призначені для обслуговування процесу регулювання, за їх допомогою створюють необхідні умови для нормальної діяльності управлінських структур (діловодство, секретаріат, архівна діяльність тощо) **[Ошибка! Закладка не определена.б, с. 182]**.

Наведене розмежування функцій адміністративно-правового регулювання державної кадрової політики має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління.

Література:

1. Афанасьев В.Г. *Научное управление обществом (опыт системного исследования)* / Афанасьев В.Г. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
2. Бітяк Ю.П. *Адміністративне право України: [Підручник / ред. Ю.П. Бітяка]*. – Х.: «Право», 2001. – 528 с.
3. Петров Г.И. *Основы советского социального управления*. / Петров Г.И.– Л.: Изд. Ленингр. ун-та, 1974. – 291 с.
4. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления* / Г. В. Атаманчук – М.: Омега – Л, 2004. – 584 с.
5. Бахрах Д.Н. *Основные понятия теории социального управления: Учебное пособие по спецкурсу* / Бахрах Д.Н. – Пермь: ПГУ, 1978. – 102 с.
6. Козлов Ю.М. *Научная организация управления и право*. / Козлов Ю.М., Фролов Е.С. – М.:Изд-во МГУ, 1986. – 248 с.
7. Ярова Н.Г. *Функції адміністративно-правового регулювання в галузі спорту в Україні* / Ярова Н.Г. // *Науковий потенціал Запорізького національного університету та шляхи його розвитку: тези доповідей наукової конференції, присвяченої Дню науки та 90-літтю від часу заснування Національної академії наук України, м. Запоріжжя, 13-15 травня 2008 р.* / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2008. – С.180-183.
8. Курашвили Б.П. *Очерк теории государственного управления* / Курашвили Б.П. – М.: Наука, 1987. – 292 с.
9. Цветков В.В. *Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)*. / Цветков В.В. – Х.: Вид-во «Право», 1996. – 164 с.
10. Гурне Б. *Державне управління: [Пер. с франц.]* / Гурне Б. – К.: Основи, 1993. – 166 с.
11. Попов Г.Х. *Проблемы теории управления*. / Попов Г.Х. – М.: «Экономика», 1974. – 318 с.