

УДК 35.08

## КАДРОВА СЛУЖБА ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

**ГУСАК І. В.,**  
**аспірант кафедри державної політики**  
**та суспільного розвитку**  
**Національної академії державного**  
**управління при Президентові**  
**України,**  
**помічник-консультант НДУ**

*Визначено місце кадрового чинника, яке відводиться йому у впровадженні адміністративної реформи. Проаналізовано принципи та пріоритетні напрямки кадрової політики у сфері державної служби. Розглянуто нормативно-правові акти, що регламентують кадрову роботу, зокрема в місцевих органах виконавчої влади. Доведено, що кадрове забезпечення державної політики є основою для вибору пріоритетних напрямів, нових механізмів і технологій роботи з персоналом державної та муніципальної служби. Встановлено, що державна кадрова політика є стратегічним фактором розвитку країни, який охоплює сферу підготовки, професійного розвитку кадрів та їх раціонального використання. Визначено специфіку державної служби і процедури її проходження по роботі з кадрами в державних органах.*

**Ключові слова:** кадрова політика; корупційні дії; держава; державне управління; влада; суспільство.

*Определено место кадрового фактора, которое отводится ему во внедрении административной реформы. Проанализированы принципы и приоритетные направления кадровой политики в сфере государственной службы. Рассмотрены нормативно-правовые акты, регламентирующие кадровую работу, в том числе и в местных органах исполнительной власти. Доказано, что кадровое обеспечение государственной политики является основой для выбора приоритетных направлений, новых механизмов и технологий работы с персоналом государственной и муниципальной службы. Установлено, что государственная кадровая политика есть стратегическим фактором развития страны, который охватывает сферу подготовки, профессионального развития кадров и их рационального использования. Определена специфика государственной службы и процедуры ее прохождения по работе с кадрами в государственных органах.*

**Ключевые слова:** кадровая политика; коррупционные действия; государство; государственное управление; власть; общество.

*The author defines the role of human resources development factor that plays an important roll in the administrative reform in Ukraine. Principles and priorities of the personnel policy in public service have been analyzed. The author considers regulations that provide personnel manage meant implementation at different levels including local authorities. Public policy personnel provision proves to be the basis for selecting the better approaches, new mechanisms and technologies to work with staff in public and municipal service.*

*The article focuses the readers' attention on public personnel policy being a strategic factor for country's development. The author points out that it includes personnel training professional development as well as effective use of the staff.*

*The author reveals the distinction of public service in human resources development in different government agencies.*

**Keywords:** public personnel policy, human resources development, authorities, state, public administration, staff, society.

*Постановка проблеми.* Поточна трансформація елементів системи суспільно-економічних відносин, що вже не відповідають національним інтересам України та сучасним потребам громадян, зумовлена об'єктивними реаліями ринкової економіки та демократичними тенденціями розбудови державності. Саме тому реформування суспільного життя відбувається водночас із адміністративною реформою, яка має на меті удосконалення функціонування державного апарату шляхом реорганізації існуючих та запровадження нових владних органів.

Проблеми державного управління і державної кадрової політики України зумовлені низкою таких чинників:

- надмірний вплив політичних процесів на апарат державного управління;
- відсутність централізованого управління кадровими процесами в апараті державного управління;
- закостенілість його методів, бідність форм, способів, нерозвиненість механізмів мотивації державних службовців до підвищення якості своєї професійної діяльності тощо.

Під реформуванням концепції управління, перш за все, необхідний перехід від адміністративно-командних, жорстких важелів до більш гнучких методів і форм діяльності державних органів, які б відповідали потребам і запитам громадян та національним інтересам українського народу. Головним завданням у цьому сенсі є сприяння остаточному виокремленню державної служби як основного інструменту здійснення державної політики на усіх напрямках, в окрему, самостійну систему інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур.

За цих умов потрібен інтегрований аналіз сучасних процесів і механізмів професіоналізації державних службовців, обґрунтованості методів роботи з ними, вибір ефективних технологій, розроблення та використання дійових механізмів формування і реалізації кадрової політики як на місцевому, так і на регіональному рівні, з метою підвищення ефективності управління персоналом у системі державної служби, удосконалення системи оплати праці державних службовців, планування та оцінювання результатів діяльності, призначення на посади, просування по службі та ротации кадрів.

*Аналіз основних досліджень і публікацій.* Проблематика вдосконалення кадрової служби і реалізації державної кадрової політики досліджується такими науковцями: В.Б. Авер'янов, В.О. Головата, Ю.В. Ковбасюк, Т.Є. Кагановська, Я.М. Казюк, А.Н. Рачинський [1-14].

Концептуальні основи державно-управлінського підходу до потреб формування професіоналізму державних службовців в цілому, в підготовці, перепідготовці та підвищення кваліфікації управлінських кадрів розробляються у працях В.Д. Бакуменка, В.М.Князева, В.І. Лугового, П.С. Назимної, Н.Р. Нижник, С.В. Майбороди, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, І.В. Розпутенка, В.В. Цветкова, В.М. Яцуби, В.А. Яцюка, Б. Кваснюка, В. Колпакова, В. Семиноженка [1-12].

Незважаючи на велику кількість публікацій за даною тематикою, актуальним завданням залишається необхідність адаптації державного апарату до нових, демократичних, ринкових умов функціонування, зокрема впровадження адмінреформи і української державності в цілому.

На сьогодні немає в достатній кількості узагальнюючих і комплексних наукових праць з питань створення якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності України, яке стало одним із пріоритетних завдань сьогодення.

*Мета дослідження* – визначити зміст та особливості організації кадрової роботи в органах державної влади і, виходячи з цього, запропонувати шляхи її оптимізації. Встановити місце кадрового чинника, яке відводиться йому у впровадженні адміністративної реформи.

*Виклад основного матеріалу.* Україною був обраний комплексний вектор модернізації. Подібний курс зумовлений об'єктивними вимогами сучасних ринкових, конкурентних відносин, які панують у цивілізованому світі. Це привело до розробки та здійснення розгалуженої системи реформування майже усіх сфер суспільного життя. Вона передбачає планомірне втілення на практиці цілої низки структурних, змістовних, функціональних вдосконалень і перетворень. Ці ефекти мають стати безпосереднім результатом науково-дослідних, законодавчих та організаційно-правових заходів, які у свою чергу мають логічно передувати практичній складовій. Очікується, що поступове введення нових правил функціонування для окремих ланок державного регулювання в перспективі має створити сприятливі умови для прогресивного розвитку всієї країни.

Запланована трансформація соціально-економічних відносин обумовлена їх невідповідністю сучасним тенденціям життя українського суспільства. Так, В.Б. Авер'янов наголошує на тому, що «у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади місце і роль держави знає загальної трансформації» [1, с. 114]. Цей факт вимагає наявності такої системи державного регулювання, яка б забезпечила ефективний управлінський вплив, що у свою чергу надало би їй змогу адекватно реагувати на очікувані зміни й майбутні нововведення. І саме тому загальне реформування суспільного життя відбувається водночас з адміністративною реформою. Це пояснюється тим, що незважаючи на те, з якою метою був наданий початок тим чи іншим процесам, які стосуються соціального та економічного устрою суспільства, у будь-якому випадку вони потребують належного контролю з боку владних інституцій, оскільки масштаб їх наслідків має загальнодержавне значення.

Зрозуміло, що подібні суттєві, а часом і вкрай радикальні перетворення повинні мати наукове та методологічне підґрунтя, яке дозволило би коригувати поступову реалізацію реформи та вчасно передбачати її наслідки. Кінцевим результатом адміністративних перетворень має бути становлення нової управлінської парадигми держави, яка би спиралася на вкрай ефективну діяльність (мінімум бюрократизму і негативних наслідків перехідного періоду) відповідних органів, орієнтиром для яких була би людина, громадянин України з його правами, свободами та нагальними потребами. В перспективі нове адміністративне функціонування має створити необхідні умови для тісної співпраці між громадою та органами влади з метою прийняття найбільш оптимального рішення відносно вирішення того чи іншого поточного питання. І, таким чином, зазначені заходи наблизять уряд країни до реалізації на практиці цілої низки фундаментальних демократичних принципів і засад української державності, на яких наголошує Основний закон і які до сьогоднішнього часу, на жаль, мали у переважній кількості випадків лише декларативний характер.

Протягом років своєї незалежності Україна пройшла вже декілька етапів адміністративної реформи, зміст якої полягає у вдосконаленні існуючих та впровадженні нових державних інститутів, становлення в українському суспільстві верховенства права і цілої низки демократичних принципів; на всіх цих пунктах наголошує, зокрема, перша стаття Конституції. Перші кроки у цьому напрямку були зроблені ще у 1994 р., коли розпочалася робота над створенням Проекту Концепції адміністративної реформи. На його основі був ухвалений Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, який на сьогоднішній день є фундаментальним документом у контексті формування нової системи державного управління. У вищезазначеному документі вказується мета, з якою власне і впроваджуються заходи щодо реалізації адміністративної реформи. За своєю суттю вона є ідеалізованим баченням тих результатів, наслідків, які керівництво країни у кінцевому результаті очікує від остаточного здійснення запланованих трансформаційних процесів [14].

Указ Президента також окреслює конкретні завдання, які мають бути виконані для досягнення вищевказаної мети:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівні управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Кожен з цих пунктів є досить масштабним за своїм змістом і водночас дуже узагальненим за механізмом здійснення, тому для більшого розуміння шляхів втілення їх у життя необхідно брати до уваги цільові напрямки, за якими здійснюється адміністративна реформа. Ці вектори також містяться у Концепції.

Перший напрямок – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування. Тобто кожне із зазначених завдань у свою чергу передбачає діяльність за вказаними напрямками.

Головним завданням у цьому сенсі є сприяння остаточному виокремленню державної служби як основного інструменту здійснення державної політики з усіма напрямками, в самостійну систему інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур. Згідно з Концепцією метою реформування цього інституту є «становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби» [13]. Цей комплекс структур має гармонічно взаємодіяти з рештою підсистем українського суспільства та перетворитися у надійний канал постійного зв'язку, співпраці між народом та державним апаратом, його окремими елементами.

З огляду на усі ці моменти інститут державної служби у процесі свого функціонування має спиратися на такі фундаментальні принципи:

- верховенство Конституції і законів України;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- патріотизм;
- професіоналізм і компетентність;
- оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;
- політична і релігійна нейтральність;
- відкритість і прозорість.

Розглядаючи проблеми реформування державної служби в Україні, В. Головата наголошує на тому, що «досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, М. Тетчер у Великій Британії) починався зі зміцнення державної служби» [8]. Це можна пояснити розумінням урядів цих країн вірогідності втрати контролю над тими соціально-економічними процесами, які планувалось здійснити. А щоб цього не сталося, було запроваджено адекватне новим умовам державне управління і державна служба.

Фундаментальним документом у цьому плані є Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., який започаткував побудову нового на той час для України державно-правового інституту. Цей нормативно-правовий акт визначив економічні, правові, організаційні та соціальні засади створення державної служби та окреслив коло принципів її функціонування.

Загальне оновлення законодавства у цій сфері знайшло своє втілення у новій редакції Закону України «Про державну службу», який був ухвалений 17 листопада 2011 р. Цей закон набув чинності 1 січня 2014 р. Цей закон значною мірою коригує вже існуючу систему правового регулювання сфери державної служби, і таким чином відбувається оновлення, вдосконалення принципів, правових та організаційних засад державної служби.

Остаточне ухвалення цього закону та цілої низки підзаконних актів, які стосуються сфери правового регулювання, має ознаменувати «завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою, здійснення структурної реформи державного апарату тощо» [14].

Таким чином, інститут державної служби має виконувати у повному обсязі усі покладені на нього функції, серед яких:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків із громадськістю.

Слід акцентувати увагу на тому факті, що, незважаючи на те, якими б суттєвими не були зміни соціально-економічної системи чи організаційно-правового механізму функціонування суспільства і як би докорінно вони не трансформували існуючий лад взаємодії та взаємозв'язку між людиною, суспільством та державою, завжди важливе місце у проведенні цих процесів відводилося саме кадровому чиннику і кадровому забезпеченню, зокрема.

Отже, ефективність кадрового забезпечення виступає інтегрованим показником результативності здійснення кадрової роботи та її якості, зокрема, у конкретному державному органі, а з іншого – відображає рівень впровадження у життя стратегічних положень державної кадрової політики. У такий спосіб формується цілісна, самодостатня у функціональному розумінні система структур і органів, які здійснюють розробку та регулювання теоретичних і практичних аспектів роботи з кадрами у державному апараті.

Тому доцільно вважати, що «кадрове забезпечення є головним елементом управління людськими ресурсами, необхідним чинником досягнення цілей суспільного розвитку» [12, с.179], оскільки воно є запорукою контролю державою усіх сфер суспільного життя.

Ю.В. Ковбасюк зазначає, що «на сучасному етапі розвитку державності України вирішення питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності України стало одним із пріоритетних завдань» [11, с. 3].

*Висновки.* Підбиваючи підсумки, можна дійти висновку, що загальне реформування країни зумовлене крайньою необхідністю адаптації державного апарату до нових, демократичних, ринкових умов функціонування. Вирішальна роль у цих процесах відводиться ефективності державної служби. Останній пункт уявляється неможливим без належного кадрового забезпечення професійними, компетентними (і, перш за все, керівними) кадрами відповідних структур. А якість персоналу у державних органах, у свою чергу, залежить від рівня виконання кадровими службами своїх обов'язків.

Таким чином, компетентне управління персоналом відповідних органів є запорукою вдалого впровадження як адмінреформи зокрема, так і української державності в цілому. Адже управлінська діяльність владних суб'єктів за цим напрямком у сфері державної служби безпосередньо залежить від державної кадрової політики, цілком покладається на неї та є її невід'ємною частиною. Державна кадрова політика є стратегічним фактором розвитку країни, який охоплює сферу підготовки та професійного розвитку кадрів, їх раціонального використання, а також сферу кадрового забезпечення та розвитку людського потенціалу.

Таким чином, майже за два десятиліття існування державної служби як специфічного державного інституту у її організаційно-правовій структурі виокремилась окрема ланка підрозділів, об'єктом діяльності яких є саме кадрові процеси. Також за цей час сформувалася істотна нормативно-правова база, на підставі якої кадрові служби відповідно до пріоритетів кадрової політики і здійснюють управління та регулювання службово-трудова відносин зі співробітниками державних органів виконавчої влади. Поєднання положень законодавства України про працю, законодавства, яке визначає стратегічні напрямки здійснення кадрової політики держави та нормативно-правових актів, що визначають специфіку державної служби і процедури її проходження в кінцевому результаті формує систему по роботі з кадрами в державних органах і правові засади для відповідної кадрової діяльності.

*Перспективи подальших наукових досліджень.* Важливо створити умови, за яких і держава, і кадри будуть зацікавлені в зростанні професіоналізму та підвищенні ефективності управлінської праці в органах державної влади.

Головна увага має бути приділена пошуку, збагаченню та раціональному використанню здібностей кадрів, їх збереженню та якісному зміцненню, оптимальному узгодженню потреб органів влади та особистісних інтересів державних службовців. Основні недоліки існуючої кадрової служби потребують подальшого наукового аналізу та вивчення з метою вдосконалення державної кадрової політики, зокрема, підвищення результативності та ефективності державного управління.

*Література*

1. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С.113-115.
2. Вапнярчук Н.В. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби / Н.В. Вапнярчук // Публічне право. – № 3 (7) (2012). – С. 263-268.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франции, Германии / И.А. Василенко. – М.: Логос, 2000. – 172 с.
4. Витко Т.Ю. Пріоритети державної кадрової політики / Т.Ю. Витко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – С. 52-59.
5. Витко Т.Ю. Організаційно-правові засади кадрового забезпечення органів державної влади / Т.Ю. Витко // Вісник державної служби України. – 2011. – № 4. – С. 25-32.
6. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління : [навчальний посібник] / О.А. Воронько. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
7. Галунько В.В. Напрямки адміністративної реформи в Україні / В.В. Галунько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 199-205.
8. Головата В.О. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу / В.О. Головата // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Випуск 13. – С. 292-299.
9. Губа О.М. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики / О.М. Губа // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 284-293.
10. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: [наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна (кер. проекту)]. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навчальний посібник / С.Д. Дубенко; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К.: Ін-Юре, 1999. – 242 с.
12. Енциклопедія державного управління [Текст]: довідкове видання у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), В.П. Трощинський (заст. голови), Ю.П. Сурмін [та ін.]; наук.-редкол. другого тому: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова), Т.П. Крушельницька [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – 691 с. – Тит. арк. парал. англ. – Алфавітний покажчик ст.: с. 677-687. – Бібліогр. в кінці ст. – ISBN 978-966-619-285-4. – ISBN 978-966-619-287-8 (т. 2): Б. ц.
13. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
14. Кагановська Т.Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів / Т.Є. Кагановська // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 215-220.