

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА»

**У статті характеризується державна кадрова політика як правова категорія. Проаналізовано сутність і значення державної кадрової політики. Запропоновано авторські визначення понять «кадрова політика» та «державна кадрова політика».**

**Ключові слова:** *політика, публічне управління, керівник, державний службовець, державна кадрова політика.*

**В статье характеризуется государственная кадровая политика как правовая категория. Проанализирована сущность и значение государственной кадровой политики. Предложено авторские определения понятий «кадровая политика» и «государственная кадровая политика».**

**Ключевые слова:** *политика, публичное управление, руководитель, государственный служащий, государственная кадровая политика.*

**In the article is accomplished a characteristic of state personnel policy as a legal category. Essence and importance of the state personnel policy are analyzed. It is offered authorial determinations of such concepts as “personnel policy” and “state personnel policy”.**

**Keywords:** *policy, public management, head, civil servant, head, state personnel policy.*

**Постановка проблеми.** В науковій сфері існує велика кількість підходів до розуміння змісту терміну «політика», разом з тим всі науковці підкреслюють, що політична сфера життя суспільства формується переважно у зв'язку з реалізацією інтересів різних соціальних груп. При цьому виникають протиріччя інтересів, для врегулювання яких необхідне втручання державних інститутів публічної влади, здатних застосовувати з цією метою певні засоби примусу. Тому в сучасній політології політику визначають як галузь цілеспрямованих відносин між соціальними групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих запитів і потреб. У зв'язку з цим важливим є дослідження правових аспектів політики, у тому числі й державної кадрової політики.

**Аналіз досліджень.** Правове регулювання державної кадрової політики було предметом досліджень О.М. Бандурки, В.Г. Безуглова, В.В. Карлової, О.В. Крушельницької, Д.П. Мельничука, В.А. Ребкала, В.М. Селіванова, В.В. Тертички та інших науковців. Проте комплексного аналізу державної кадрової політики як правової категорії з урахуванням сучасної правозастосовчої практики та нового законодавства, здійснено не було.

**Метою** цієї статті є визначення сутності та значення правової категорії «державна кадрова політика» у сучасних умовах реформування публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Політика прямо або побічно пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, із засобами і методами діяльності держави. Звідси випливає важливий висновок про те, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» і «особливе», бо політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства.

Цей висновок підтверджується історичними фактами, з яких видно, що в процесі розвитку людства політика перетворюється на одну з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і вид державної діяльності, яка пов'язана із функціонуванням державної влади, її взаємовідносинами з громадянами та суспільством в цілому. Політика стає самостійною діяльністю, спрямованою, насамперед, на досягнення та організацію окремими групами (політичними партіями) державної влади задля задоволення як класових, так і загальносуспільних потреб, інтересів, цілей, пов'язаних так чи інакше із встановленням і забезпеченням певного суспільного порядку. Публічна влада як різновид влади соціальної має розглядатися, насамперед, як засіб реалізації та захисту національно-державних інтересів. Сутність публічної влади, держави обумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема, у формі політики, покликана визначати роль і завдання цієї влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів збереження цілісності суспільства і його просування шляхом соціального прогресу.

У свою чергу, політика держави знаходить своє відображення в її функціях. Загальновідомо, що для сучасної правової держави головною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави в тій або іншій мірі підпорядковані її здійсненню. Серед них можна виділити, по-перше, створення демократичних умов для визначення і координації інтересів різних соціальних груп суспільства; по-друге, створення умов для розвитку виробництва; по-третє, сприяння розвитку освіти, науки, культури; по-четверте, охорону навколишнього середовища; по-п'яте, захист конституційного ладу; по-шосте, забезпечення законності і правопорядку.

У зв'язку з цим можна говорити про державну політику в різних сферах життя суспільства. Наприклад, про соціальну, культурну, економічну, регуляторну, екологічну, правову політику держави. Таким чином, політика держави відображається в спрямованості регулювання суспільних відносин, що складаються в реальному житті.

З'ясування сутності державної політики є надзвичайно важливим насамперед для розуміння її зв'язку з публічним адмініструванням. Рівень, характер, якість, результативність державної політики залежить від адміністрування публічною адміністрацією певних сфер суспільного життя з використанням відповідних підходів і напрямів. «... Державна політика необхідна не тільки як форма публічного адміністрування, а як його найбільш міцний організаційний потенціал. І навпаки, публічне адміністрування виступає як своєрідна форма державної політики і як засіб її практичного проведення в життя». Саме в цьому виявляється взаємозв'язок, взаємозумовленість державної політики і публічного адміністрування.

Термін «державна політика» має декілька тлумачень:

державна політика як транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень;

державна політика як цілеспрямований вплив, який здійснюється структурами публічної влади. Таке значення державної політики найчастіше вживається у контексті реалізації публічного управління;

державна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Як правило, мова йде про галузеву політику;

державна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце у контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

державна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних діячів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Публічною є діяльність держави спрямована на задоволення запитів соціальних груп;

державна політика як механізм підтримки публічного порядку. У такому контексті можна посперечатися на праці американського вченого Е. Гофмана, який стверджував, що взаємодіючи у суспільстві люди виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку – політичного та економічного.

Зафіксувавши основні, найбільш характерні визначення поняття «державна політика», можна зробити висновок, що спільним у характеристиках його сутності є те, що державну політику розробляють і здійснюють держава та її органи, вона по своїй суті передбачає основні напрями їх діяльності та саму діяльність як у цілому в суспільстві так і в певній сфері, визначає курс держави всередині країни і на міжнародній арені.

Поєднавши поняття кадри та політика, відповідно можливо зазначити, що це: стратегія і тактика роботи з кадрами; сукупність принципів, методів та форм роботи з кадрами; сукупність цілей, завдань і пріоритетів роботи з кадрами; ідеологія роботи з кадрами, тобто це певна концепція роботи з кадрами. Яке має багаторівневу структуру і є значно ширшим за змістом, ніж вище аналізовані нами суміжні категорії. Кадрова політика полягає: у виробленні стратегії і тактики; створенні на їх основі програми діяльності; визначенні курсу, передбаченні результатів діяльності.

Вона визначає генеральну лінію і принципи настанови в роботі з персоналом на довготривалу перспективу. Вона формується державою та її керівництвом і знаходить конкретне вираження у вигляді адміністративних і моральних норм поведінки людей, як під час трудової діяльності, так і після її припинення.

Кадрова політика формується з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів відносяться: національне законодавство, ратифіковані міжнародні правові акти та підзаконні нормативно-правові акти; взаємовідносини з профспілковими організаціями [1]; стан економічної кон'юнктури; стан і перспективи розвитку ринку праці. Внутрішніми факторами є: структура, цілі і стратегія організації; територіальне розміщення; технології виробництва; організаційна культура; кількісний і якісний склад наявного персоналу і можливі його зміни в перспективі; фінансові можливості організацій, які визначають допустимий рівень витрат на управління персоналом; існуючий рівень оплати.

Як правило, кадрову політику прийнято підрозділяти на відкриту та закриту. Так, відкрита кадрова політика характеризується тим, що організація є прозорою для потенційних працівників будь-якого рівня, можна прийти і починати роботу як із низької посади, так і з найвищої. Організація готова прийняти на роботу будь-якого спеціаліста, якщо він має відповідну кваліфікацію без врахування досвіду роботи. Такого типу кадрова політика може бути адекватною для нових організацій, що проводять політику завоювання ринку, орієнтованих на швидке зростання і вихід на передові позиції в своїй галузі.

У свою чергу, закрита кадрова політика характеризується тим, що організація орієнтується на залучення нового персоналу тільки нижчого посадового рівня, а заміщення проводиться лише за рахунок працівників організації. Кадрова політика такого типу властива компаніям, що орієнтуються на створення певної корпоративної атмосфери, або працюють в умовах дефіциту людських ресурсів. Більш того, вид кадрової політики залежить від статусу організації.

Вищевикладене дає можливість запропонувати власне визначення кадрової політики, під яким розуміється *система основних цілей, принципів, завдань форм та методів роботи спеціально уповноважених посадових щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та звільнення працівників.*

Зарубіжні вчені виділяють кілька типів кадрової політики:

1) пасивний, при якому відсутня програма кадрового забезпечення, а кадрова політика зводиться до ліквідації негативних наслідків. В організації немає прогнозу кадрових потреб, засобів оцінки праці персоналу. У плані фінансового оздоровлення кадрова проблематика, як правило, відображена на рівні інформаційної довідки про персонал без відповідного аналізу кадрових проблем і причин їх виникнення;

2) реактивний, де мета кадрової політики полягає в забезпеченні оптимального балансу процесів оновлення і збереження кількісного та якісного складу персоналу, його розвитку, відповідно із потребами організації, вимогами діючого законодавства та станом ринку праці;

3) превентивний, при якому керівництво має обґрунтовані прогнози розвитку ситуації, однак не має засобів впливу на неї. Кадрова служба володіє не лише засобами діагностики персоналу, але й методами прогнозування кадрової ситуації на середньо-терміновий період. У плані фінансового оздоровлення є короткотерміновий і середньо-терміновий прогнози потреби в персоналі;

4) активний (раціональний), де керівництво має обґрунтований прогноз розвитку ситуації і засоби впливу на неї. Кадрова служба володіє засобами прогнозування кадрової ситуації на середньостроковий та довгостроковий періоди;

5) авантюристичний, при якому керівництво не має обґрунтованого прогнозу розвитку кризової ситуації, але впливає на неї доступними методами.

Таким чином, кадрова політика безпосередньо залежить від стану розвитку держави, певного міністерства чи відомства та конкретного підприємства, організації чи установи.

Так, на думку О.В. Крушельницької та Д.П. Мельничука кадрова політика в умовах кризи буде ефективною за таких умов: скорочення всіх рівнів управління в організаційній структурі, а не на окремих робочих місцях; зміцнення кадрового резерву у вищій ланці управління; врахування взаємозалежності елементів організаційної структури підприємства, організації чи установи при скороченні, а також стимулювання нової організаційної структури; виявлення і просування по службі працівників, які мають лідерські якості; проведення політики підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників; збереження кадрового ядра підприємства; централізація фінансового менеджменту, яка повинна забезпечити нагромадження потрібної кількості капіталу; залучення перспективних працівників інших міністерств і відомств.

У свою чергу, в нормальних умовах розвитку установи, підприємства чи організації основні завдання кадрової політики повинні зводитися до: розробки системи науково обґрунтованого вивчення здібностей працівників, їх професійного та посадового переміщення у відповідності з діловими й особистими якостями, застосування цілеспрямованої підготовки персоналу, його розвитку; активізації роботи кадрових служб з питань стабілізації трудового колективу, підвищення трудової і соціальної активності працівників; переходу від переважно адміністративних методів управління персоналом до економічних, соціальних і соціально-психологічних; залучення працівників до управління виробництвом.

Кадрова політика значною мірою залежить від стилю керівництва. О.М. Бандурка зазначає, що стиль управління кожного конкретного керівника – це упорядкована сукупність робочих, практичних прийомів його поведінки і стосунків з підлеглими в процесі управління, тобто в розробці, прийнятті рішень, організації їх виконання і контролю оперативно-службової діяльності. В стилі управління відображується власна концепція керівника, його особистість, досвід, кругозір, характер; це його почерк, ділові манери і ділова професійна грамотність. В стилі управління виявляється єдність професійних, організаційних, ідейно-політичних, моральних та інших якостей керівника.

Кадрова політика в організації може здійснюватись за такими напрямками: прогнозування створення нових робочих місць з урахуванням впровадження нових технологій; розробка програми розвитку персоналу з метою вирішення як поточних, так і майбутніх завдань організації на основі удосконалення системи навчання і посадового переміщення працівників; розробка мотиваційних механізмів підвищення зацікавленості і задоволеності працею; створення сучасних систем найму і відбору персоналу; здійснення маркетингової діяльності в галузі персоналу; формування концепції оплати праці і морального стимулювання працівників; забезпечення рівних можливостей ефективної праці, її безпеки і нормальних умов; визначення основних вимог до персоналу в межах прогнозу розвитку підприємства; формування нових кадрових структур і розробка процедур механізмів управління персоналом; покращення морально-психологічного клімату в колективі, залучення рядових працівників до управління підприємством.

Щодо державної кадрової політики, то з цього приводу необхідно зауважити наступне.

Сучасна державна кадрова політика займає рівноправне становище поряд з економічною, соціальною, військовою, культурною, інформаційною, правовою, екологічною, регіональною політикою тощо. Без розгляду державної кадрової політики в контексті з іншими напрямками політики держави досить складно визначити її зміст, спрямованість, етапність, пріоритети. Сьогодні потрібна системна стратегія економічного розвитку держави, визначення галузей, сфер, які будуть розвиватися. Тоді можна планувати розвиток кадрів. Так само складно реалізувати інші напрями державної політики поза взаємодією з кадровою політикою і без відповідного цілеспрямованого кадрового забезпечення.

Треба відзначити, що сучасною стратегією державної кадрової політики є процес засвоєння нового способу мислення, аналізу загальної ситуації, чіткої спрямованості на мету і прийняття важких рішень, необхідних для її

досягнення. Вона пов'язує в єдине ціле різні організаційні заходи і дії стосовно підбору та розстановки керівних кадрів із соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з традиціями та стереотипами, що історично склалися в масовому усвідомленні. У цьому значенні кадрова політика держави є сукупністю різноманітних соціальних функцій; визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регулювання життєдіяльності населення.

Об'єктом свого впливу держава вважає весь кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси. Разом з тим об'єктом безпосереднього державного управління є кадри державної служби, які складають основу апаратів органів державної влади. Механізми управління державними службовцями на відміну від процесів організації кадрового потенціалу виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур мають свої особливості і жорстко регламентуються системою нормативно-правових актів держави, що обумовлює необхідність побудови чіткої схеми супроводження системи роботи з кадрами.

Конституцією України визначено курс на розбудову демократичної, правової, соціальної держави, яка спрямовує свою діяльність на становлення соціально орієнтованої ринкової економіки та демократичних інститутів за умов розвитку всіх форм власності.

Курс на розбудову саме такої держави визначає необхідність підготовки нового типу управлінських кадрів, образ мислення та стиль діяльності яких відрізняється від працівників органів адміністративно-командної системи, а їх кількість і рівень професіоналізму визначається змістом процесів з управління відповідними секторами соціально-економічного механізму держави, який має отримати свій адекватний і детермінований вираз у вимогах до осіб, що займають керівні посади, їх посадових положень та інструкцій, і який закріплено як стандарт у відповідних професійно-кваліфікаційних характеристиках посад державних службовців, оптимізованих на підставі аналізу функціональної доцільності діяльності управлінського апарату.

**Висновки.** Кадрова політика не повинна бути вузько прагматичною, розрахованою лише на кадрове забезпечення вирішення поточних задач, а має враховувати тенденції реформування держави та суспільства. Необхідно розробляти одночасно кадрову політику і сьогодення, і майбутньої держави, коли в умовах перехідного періоду діють і старі структури управління економікою, сформований в умовах адміністративно-командної системи кадровий корпус зі своїм мисленням, традиціями, досвідом, і складаються нові, притаманні ринковим відносинам і демократії управлінські структури, формується нове покоління кадрів. Цей підхід має визначати динамізм державної кадрової політики.

Отже, державна кадрова політика – це загальна стратегія курсу діяльності держави в роботі з кадрами, направлена на розвиток та використання кадрового потенціалу держави з метою розвитку суспільства в цілому.

#### **Література:**

1. Бандурка О. М. *Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник* / О. М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. – 394 с.
2. Селиванов В.М. *Право і влада суверенної України: методологічні аспекти [Монографія]* / В. М. Селиванов. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 724 с.
3. Бандурка О. М., Тищенко М. М. *Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл.* / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
4. *Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб.* / За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
5. Goffman E. *Asylums: Essays n the Social Situation on Mental Patients and other Inmates.* – N.Y., 1961. – p. 345.
6. Карлова В.В. *Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах* / В.В. Карлова. – К.: Академія державного управління при Президентові України, 2003. – 180 с.
7. *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р.*// *Офіційний вісник України.* – 1999. – № 38. – Ст. 1889.
8. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. *Управління персоналом: Навчальний посібник.* – К.: «Кондор». — 2003. – 296 с.
9. Лебин Б.Д., Перхильев М.Н. *Кадры аппарата управления в СССР.* – Л.: Наука, 1970. – 216с.
10. Безуглов В.Г. *Кадры органов внутренних дел.* – М.: УУЗ СССР, 1976. – 256 с.
11. . *Community Care / Edited by J.Bornat, J. Jonhson, C. Pereira, D. Pilgrim, F. Williams.* – London: The Open University, 1997. – 351 p.
12. Schein, Edgar (1988). «Organizational Socialization and the Profession of Management», *Cambridge: Sloan Management Review, Fall, 1988, pp. 53– 64.*
13. Джон Ван Маурик. *Эффективный стратег* / Джон Ван Маурик; пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 208 с.