



**В. А. Побережна**  
аспірант Національної академії державного управління  
при Президентові України (м. Київ)

УДК 32.3.3.

## УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ГАРМОНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПІДХОДІВ

*Проведено аналіз проблем формування державної кадрової політики з урахуванням адміністративних та політичних підходів, визначено основні механізми гармонізації таких підходів у кадровій політиці, а також наведено перспективи удосконалення державної кадрової політики.*

**Ключові слова:** кадрова політика, механізми формування, державна служба, адміністративні та політичні підходи.

На тлі сучасних кризових явищ, наявних практично в усіх сферах життя України, значну роль серед інших антикризових заходів слід приділити формуванню ефективної державної кадрової політики. Однією із причин, які спровокували кризові явища в державному управлінні, є слабкість сучасної системи управління. Вона зумовлена такими основними чинниками: кількісні та якісні втрати кадрового потенціалу; низький рівень професіоналізму; висока плинність кадрів державної служби; безвідповідальність; корумпованість; низький загальний рівень культури; брак патріотизму. Разом із тим, основним нагальним питанням є необхідність розмежування та гармонізації політичних та адміністративних підходів у формуванні кадрової політики.

Це засвідчують програмні документи Президента України В. Януковича, в яких наголошується, що питання кадрової політики має колосальне, глобальне значення в нашій державі, оскільки нині кадрову політику в країні зруйновано, не існує системи добору кадрів, тому її потрібно створювати, вибудовувати й запроваджувати.

Питання кадрової політики в органах державної влади є об'єктом постійної уваги вітчизняних управлінців і науковців, серед яких: В. Авер'янов, О. Воронько, С. Дубенко, С. Карпенко, В. Князев, Г. Леліков, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйка, М. Осійчук, П. Павленченко, С. Серьогін та ін.

Незважаючи на велику кількість публікацій із даної теми, актуальним завданням залишається пошук ефективних механізмів розмежування адміністративних та політичних підходів у формуванні державної кадрової політики.

Мета статті полягає у визначенні теоретичних основ, проблем та перспектив удосконалення кадрової політики щодо гармонізації політичних та адміністративних підходів.

Після проголошення незалежності України виникла потреба реформування держави та її інститутів, формування нової нормативно-правової бази. Надзвичайно важливе місце у процесах реформування України посідає реформа державного управління. Серед чинників, які сприяли прискоренню її проведення, велику роль відіграють ухвалення Конституції України [1], низки нормативно-правових актів,



а також прагнення України до вступу у ЄС і необхідність виконання у зв'язку із цим зобов'язань, зокрема правового спрямування, які взяла на себе Україна.

За роки незалежності в Україні фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Сутнісна невідповідність окремих нових інститутів не дозволяє їм розкрити свої конструктивні можливості. Чимало структур перебувають у стані безперервної принципової реорганізації. Існуючий адміністративний апарат не здатний забезпечити ефективне функціонування державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію — надання послуг населенню. До мінімуму зведена результативність не лише законотворчого процесу, але й чинність прийнятих законодавчих актів. Об'єктивно здійснюється широкомасштабна дискредитація державності. Не випадково суспільство щоразу зазнає суттєвих поразок при спробі провести радикальні перетворення в політичній, економічній, соціальній чи інших сферах. Реальною стала загроза трансформації державного управління й дестабілізуючий і дезінтегруючий чинник, тобто у свою протилежність. На нашу думку, питання щодо визначення адміністративних та політичних підходів в державному управлінні нерозривно пов'язані із питанням адміністративної реформи, що має ваговий вплив на такі підходи.

Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти.

Існуюча в Україні державна кадрова політика внутрішньо суперечлива. В адміністративному апараті прослідковується дублювання повноважень, а отже, зниження рівня відповідальності державних службовців за помилки, які нерідко призводять до фінансових збитків і знижують довіру народу до влади. Україна пережила часи, коли на державній службі здійснювалися масові звільнення і такі ж призначення осіб, більшість з яких розуміла своє покликання не на користь країні; а також наслідки, до яких призводило некомпетентне керівництво.

Сучасне управління “вбудовано” в тіло старого апарату, через це не вдалося подолати бюрократичну деформацію діяльності та професійної свідомості його службовців. Це одна з ключових проблем підвищення ефективності кадрової політики держави — недооцінка складнощів, пов'язаних з подоланням командно-адміністративної системи.

Таким чином, логічним наслідком послідовного здійснення сучасної державної політики України є критичне переосмислення державної кадрової політики України: визначення її особливостей, законодавчої бази, організаційної структури.

Сутність кадрової політики полягає в правильному доборі й розміщенні кадрів, їх просуванні і по горизонталі, і по вертикалі, у формуванні резерву кадрів, у створенні ділової та об'єктивної системи атестації, у стабілізації й підтримці на гідному рівні морально-психологічного клімату [2, с. 136].

Установлення відповідності чинного законодавства та структури кадрової служби вимогам сьогодення, визначення основних напрямів їх гармонізації, виділення соціально-психологічних чинників є істотним кроком на шляху підвищення ефективності кадрової системи в органах державного управління. Виконання обов'язків державного службовця нероздільне з тим, до яких наслідків у державі призведе реалізація прийнятого управлінського рішення.

Кадрова політика не має спрямовуватися тільки на кадрове забезпечення вирішення завдань реформування держави та суспільства. Нагальною потребою є розробка кадрової політики, яка не тільки врахує сучасний стан держави, але і буде спрямована в майбутнє.

Розробляючи концепцію державної кадрової політики, слід орієнтуватися, на нашу думку, на такі засади:



- 1) системність, історизм, соціальну детермінованість;
- 2) критичне осмислення та творче застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та кадрової діяльності, реалістична оцінка стану кадрового корпусу держави, визнання складності, взаємозумовленості та суперечливості кадрових процесів;

- 3) критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами, його адаптація в Україні з урахуванням традицій, осмислення позитивних і негативних сторін;

- 4) урахування сучасних реалій і потреб України.

Саме практика, аналіз кількісного та якісного складу кадрів дадуть змогу зробити висновки про ефективність тих чи інших новацій, нададуть матеріал для виявлення нових тенденцій і потреб.

У процесі реформ, які тривають у нашій країні, в кадровій роботі відбулося чимало змін — вона стала більш цілеспрямованою та послідовною. І все-таки є підстави стверджувати, що кризова кадрова ситуація переборюється вкрай повільно.

Вирішення викладених завдань є об'єктивною необхідністю і потребує координації зусиль і державних службовців, і спеціалізованих наукових колективів. Колективом фахівців на базі Національної академії державного управління при Президенті України було розроблено проект Стратегії державної кадрової політики України на 2011–2020 рр. [3].

Цілісна наукова програма має стати основою для визначення підходів при реалізації державної кадрової політики. Багатоаспектність функцій і завдань органів державної влади актуалізують необхідність отримання професійної підготовки та підвищення кваліфікації відповідно до потреб економічного та соціального розвитку країни.

Останнім часом позитивною тенденцією у сфері кадрової політики в Україні є намагання спрямувати зусилля на оновлення, оздоровлення кадрів. У зв'язку з цим зростає значення таких якостей людини, як повага до закону, порядність, захист національних інтересів, гуманізм. Кадрова політика перестає бути закритою для суспільства сферою, припиняється призначення на керівні посади за клановими та іншими недемократичними принципами.

У цьому руслі чинний Президент України як глава держави й провідний суб'єкт державної кадрової політики окреслив нову філософію її реалізації, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, перевагах “економіки знань”, коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні. Набуття владою рис порядності, професіоналізму, патріотизму — складний процес, що вимагає неабияких зусиль, але зупинятися на цьому шляху не можна.

Українська держава, орієнтуючись на європейську модель державного будівництва, у концепції своєї адміністративної реформи окреслила необхідність розмежування політичних і адміністративних рівнів. При цьому, на нашу думку, практика перших десятиріч розбудови демократичної держави показала, що механічне калькування західноєвропейських зразків, без урахування історично-національних, а також ментальних традицій українського державотворення, є непродуктивним.

Тому взаємодію політичного керівництва з державним управлінням варто розглядати не ізольовано, а з урахуванням інших підструктур суспільства як соціальної системи. При цьому в механізмі взаємодії політичного керівництва та державного управління доцільно виділити три основних аспекти:

— політичне керівництво як пряма взаємодія вищих органів держави з громадянами, інститутами громадянського суспільства, недержавними організаціями, місцевим самоврядуванням та ринковими інституціями без



використання опосередковуючих механізмів органів державного управління;  
— політичне керівництво як управління державною службою для здійснення опосередкованого впливу на суспільство в цілому та окремі його сфери;  
— політичне керівництво як гармонізація взаємодії органів державного управління з громадянським суспільством та ринковими інституціями, а також між ринком та громадянським суспільством, розподіл соціально-управлінських повноважень та самоуправлінських свобод між ними, балансування їх інтересів [4, с. 98].

Важливим у такій мережі взаємодії є те, що політичне керівництво може знімати частину соціально-управлінських повноважень державної служби як на користь своєї безпосередньої взаємодії з суспільством, так і передавати зазначені повноваження ринку, громадянському суспільству тощо, і навпаки, обмежувати свободу останніх, посилюючи повноваження державної служби. Сутністю взаємодії політичного керівництва і державного управління як різновидів управлінської діяльності є координація та взаємодоповнення їх соціально-управлінських функцій як між собою, так і іншими підструктурами суспільства.

На думку С. В. Карпенка, оптимальна взаємодія політичного керівництва та державного управління залежить в першу чергу від виконання кожною із сторін своїх управлінських функцій [5, с. 63].

Ефективність політико-адміністративної системи визначається як потенційною ефективністю кожної з підсистем, так і організацією їх взаємодії. Дисбаланс у цьому випадку може бути спричинений неефективністю як політичного керівництва, так і державного управління.

Основними моделями організації взаємодії політичного керівництва та державного управління в сучасному суспільстві є: традиційно-адміністративна, державно-менеджеріальна, теорія політичних мереж [6, с. 225]. Досвід перших років модернізаційних реформ в Україні показує, що на основі традиційної моделі державно-адміністративного управління неможливо здійснити перехід до демократичної політичної системи, оскільки успадковані з радянських часів бюрократичні структури, змінюючи лише форми, за своєю суттю залишаються відірваними від потреб громадянського суспільства і неконтрольованими ними. Подолати вади бюрократизму найбільш ефективно можна шляхом імплементації технологій державного менеджменту та політичних мереж у практику взаємодії державного управління та політичного керівництва в Україні.

Враховуючи, що процес формування державного управління в Україні ще не завершений, на нашу думку, в контексті українських модернізаційних реформ доцільно розрізняти розмежування політичного та адміністративного рівнів де-юре і де-факто. За ознаку політичності певної посади доцільно взяти частоту її кадрового заміщення при зміні міністра на центральному рівні й керівника адміністрації на регіональному. Такий індекс чутливості хоч і не можна визнати абсолютним, але все ж він досить виразно вказує, наскільки ця посада фактично заангажована в той чи інший період у владно-політичних змаганнях та наскільки від неї залежить втілення найбільш пріоритетних політичних рішень у реальне життя. Істотним моментом є також те, що лінія розмежування політичних та адміністративних функцій в юридичному і фактичному аспектах не збігається. Таке розходження спричиняє певний дисбаланс в організації політико-адміністративних відносин.

Подолати такий дисбаланс можна шляхом доповнення нормативних актів емпіричними дослідженнями запропонованого вище індексу політичності посад у системі органів державної влади.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що шляхами підвищення ефективності



державної кадрової політики, враховуючи адміністративний та політичний підходи, можуть стати:

— налагодження конструктивної взаємодії державних службовців з урахуванням науково обґрунтованих теорій і концепцій, спрямованих на їх організаційну ідентифікацію;

— узгодження посадових повноважень державного службовця з його правами та обов'язками під час перебування на посаді;

— посилення правових гарантій, матеріальної і моральної захищеності державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків;

— створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, шляхом їх інформування про цілі і завдання установ, організацій, в яких вони працюють, та оцінки виконуваної ними роботи;

— перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків з метою подолання дублювання повноважень;

— налагодження відкритого добору і розстановки кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакантних посад в органах державної влади та їх періодичної ротації.

Попри історичні та культурні особливості кожної країни, державна служба має однакові мету та завдання: забезпечувати професійне, надійне, неупереджене й політично нейтральне виконання завдань держави. Яка б партія не була в уряді, державні посадовці мають реалізовувати урядову політику з однаковим професіоналізмом і сумлінням. Політика кадрових призначень і рішень щодо відбору та просування державних службовців мають бути незалежними від політичних міркувань.

Розмежування політичних та адміністративних посад є загальноприйнятим принципом професійного державного управління в демократичних країнах, а також є запорукою створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Карпенко, С. В. Державне управління в економічній сфері [Текст] : [навч. посіб.] / С. В. Карпенко, О. А. Карпенко. — К. : Університет "Україна", 2007. — 275 с.
3. Проект Стратегії державної кадрової політики України на 2011–2020 рр. [Електронний ресурс] Тернопільська обласна рада. — Режим доступу : <http://www.obl-rada.te.ua/diyalnist/aktualno/vseukrayinske-obhovorennya-proektu-stratehiyi-derzhavnoyi-kadrovoyi-polityky-na-2011-2020-roky.html>.
4. Токовенко, В. Політичне керівництво і державне управління: проблема взаємовідносин та оптимізації взаємодії [Текст] : [монограф.] / В. Токовенко. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — 256 с.
5. Карпенко, С. В. Техніка роботи менеджера і державного службовця [Текст] : [навч. посіб.] / С. В. Карпенко, О. Б. Граждан. — К. : Університет "Україна", 2007. — Ч. 1 : Техніка організації ефективної персональної діяльності менеджера і державного службовця. — 271 с.
6. Серьогін, С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : [монограф.] / С. М. Серьогін. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. — 453 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 10 від 21 серпня 2011 року)*

Надійшла до редакції 30.08.2011



**Побережная В. А. Совершенствование кадровой политики по гармонизации политических и административных подходов**

*Проведен анализ проблем формирования государственной кадровой политики с учетом административных и политических подходов, определены основные механизмы гармонизации таких подходов в кадровой политике, а также приведены перспективы совершенствования государственной кадровой политики.*

**Ключевые слова:** *кадровая политика, механизмы формирования, государственная служба, административные и политические подходы.*

**Poberezhna, V. A. Improvement of Personnel Policy as to the Harmonization of Political and Administrative Approaches**

*The article analyzes the problems of formation of state personnel policy, taking into account administrative and political approaches, identified the main mechanisms of harmonization of such approaches in personnel policy, and are improving the prospects of personnel policy.*

**Key words:** *personnel policies, mechanisms of formation, the civil service, administrative and political approaches.*

