

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

*Здійснено аналіз інституційного механізму реалізації кадрової політики в органах державної влади України. Розглянуто питання інституційного механізму як одного із ефективних інструментів реалізації державної кадрової політики.*

**Ключові слова:** кадрова політика, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, інституційний механізм.

*The analysis of institutional mechanism of realization of skilled policy is carried out in public authorities of Ukraine. The question of institutional mechanism is considered as one of effective instruments of realization of public skilled policy.*

**Key words:** skilled policy, civil servant, public servant of local self-government, government service, service in the organs of local self-government, institutional mechanism.

Ефективна та стала система публічної влади передбачає чітку інституційну основу, яка обмежує кількість видів державних органів і дає їм чітку правову основу. Однак наразі в Україні практично відсутні обґрунтовані принципи побудови системи та структури органів влади, а механізм підпорядкування та звітності є недостатньо ефективним і прозорим, оскільки Україна має розбалансовану систему органів влади, повноваження яких є нечіткими.

За показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів державної, зокрема виконавчої влади займає такі місця:

- 143 – за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн;
- 82 – за індексом глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій – на 120 місці серед 133 країн;
- 146 – за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180 країн;
- 62 – за рівнем послуг он-лайн (рейтинг країн – членів ООН) із 190 країн [8].

Зазначені показники підтверджують, що сьогодні рівень конкурентоспроможності України в міжнародній спільноті є надто низьким, зокрема вказують на відсутність ефективної державної кадрової політики.

Мета дослідження – проаналізувати інституційний механізм реалізації кадрової політики в органах державної влади України. Об'єктом дослідження є державна кадрова політика України, предметом – інституційний механізм щодо реалізації кадрової політики в органах державної влади України.

Державна кадрова політика є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких найвідоміші В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Воронько, С. Дубенко, В. Князев, Г. Леліков, В. Луговий, В. Майборода, І. Надольний, О. Оболенський, В. Ребало, В. Скуратівський, В. Троня, В. Цветкова, Г. Щокіна, В. Яцуба та ін. Однак варто зауважити, що інституційний механізм стосовно реалізації кадрової політики в органах державної влади України є малодосліджуваним.

Інституційний механізм щодо реалізації кадрової політики в органах державної влади України представлений кадровою системою, під якою розуміють сукупність кадрових інститутів, організаційних структур, закладів підготовки державно-управлінських кадрів і відносин у державі [7, с. 307]. У контексті соціального партнерства у сфері державної кадрової політики виділяються такі суб'єкти, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, професійні спілки, роботодавці та громадські організації [16, с. 46] (рис. 1).

Натомість об'єктами є всі кадрові ресурси (трудовий колектив) організації, що об'єднані у спеціалізовані служби, підрозділи, на яких направлена діяльність суб'єкта кадрової роботи, який використовує усю сукупність засобів, технологій і механізмів реалізації кадрової політики для досягнення кінцевого бажаного результату організації. Вони поділяються на: управлінський [Там же, с. 52] і виконавчий штат.

До суб'єктів державної кадрової політики належить Президент України (рис. 2), оскільки приймає рішення, які є обов'язковими для виконання на території України, зокрема і з кадрових питань. У структурі Адміністрації Президента України є окреме Головне управління з питань регіональної та кадрової політики, яке безпосередньо займається кадровим менеджментом в органах державної влади.

До компетенції Президента України як суб'єкта державної політики належить Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування, а також методичне та наукове забезпечення професійного навчання публічних службовців.

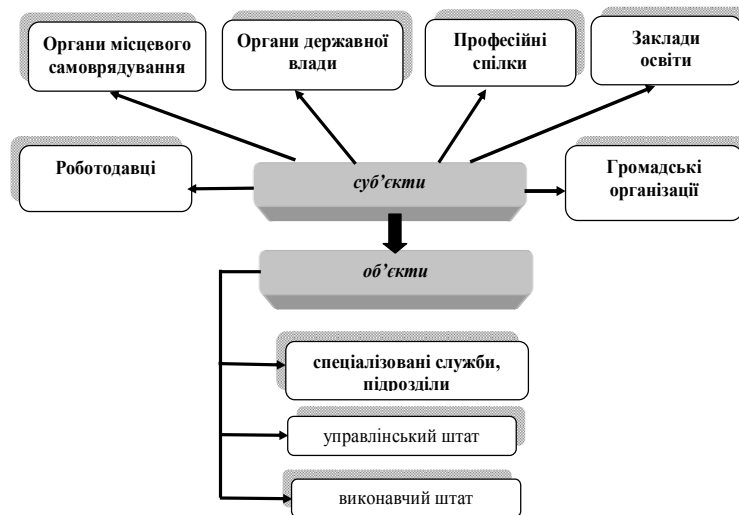


Рис. 1. Суб'єкти та об'єкти кадрової політики в органах державної влади

Реалізацію кадрової політики у сфері державної служби здійснює Кабінет Міністрів України безпосередньо та через спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади. У 2008 р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, що визначив роль Уряду як провідника державної політики щодо профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, а також кадрового забезпечення органів виконавчої влади.

Для вдосконалення кадрової політики Кабінет Міністрів України 21 січня 2009 р. створив консультативно-дорадчий орган – Раду керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади [1], яка має сприяти підвищенню ефективності діяльності кадрових служб центральних органів виконавчої влади шляхом запровадження в їх роботу сучасних методів управління персоналом.

З метою функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. створено центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Головне управління державної служби України (далі – Головдержслужба України), підзвітне і підконтрольне Кабінету Міністрів України. Головдержслужба забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою [4]. Основними завданнями Головдержслужби є такі:

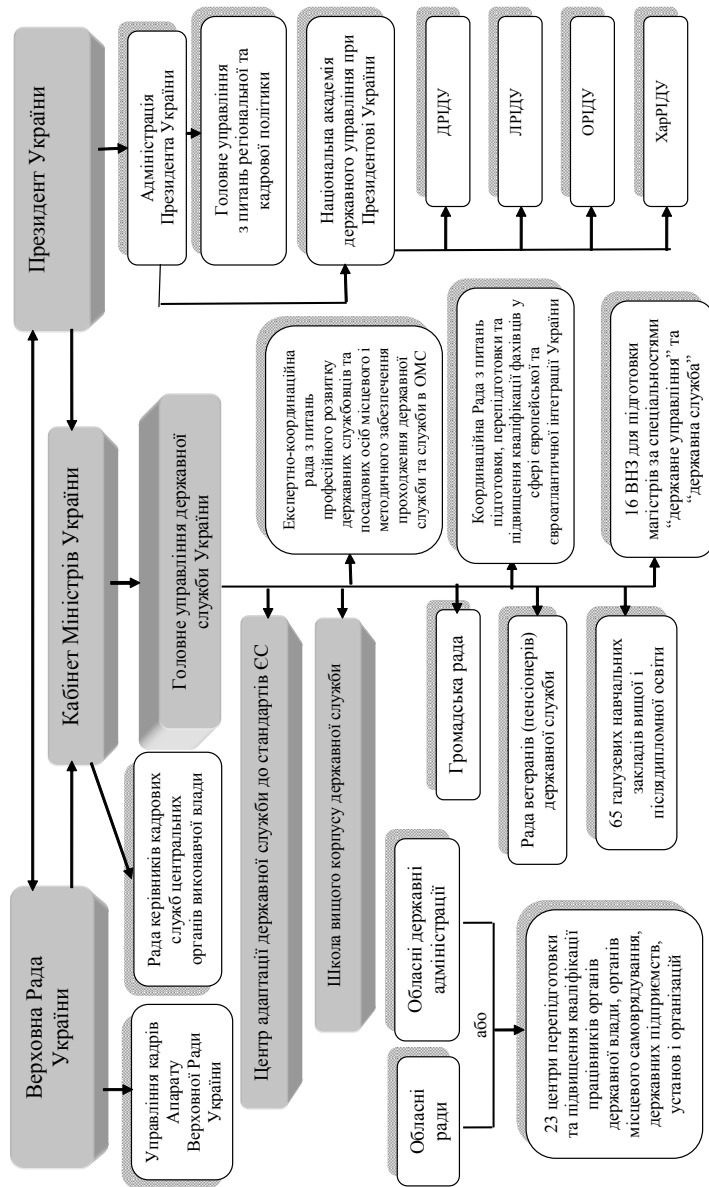


Рис. 2. Сучасна модель реалізації кадрової політики в органах державної влади

- участь у формуванні єдиної державної політики у сфері державної служби та забезпеченні її реалізації;
  - розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням;
  - забезпечення методичного керівництва діяльністю кадрових служб;
  - організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень;
  - організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців [4] тощо.
- У 2010 р. Головне управління державної служби України визначило такі пріоритети своєї діяльності:
- розвиток нормативно-правового забезпечення державної служби;
  - запобігання проявам корупції на державній службі, відкритість і прозорість у діяльності державних службовців;
  - поглиблення міжнародного співробітництва у сфері державної служби та державного управління;
  - запровадження сучасних методів управління персоналом у системі державної служби;
  - розбудова єдиної інфраструктури інформатизації системи державної служби;
  - посилення в органах виконавчої влади інституційної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу (acquis communautaire);
  - розвиток інституційної спроможності для професійного навчання державних службовців;

- удосконалення системи та структури органів виконавчої влади;
- інформування громадськості та комунікативні заходи [13].

Новий імпульс у становленні державної служби надало створення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби у квітні 2004 р. для сприяння розвитку державної служби та наближенню її до європейських стандартів, посилення рівня інституційної спроможності у сфері функціонального управління державною службою, зміцнення інтелектуального потенціалу щодо подальшого проведення адміністративної реформи [6]. Для підвищення результативності подальшої реалізації Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу Кабінет Міністрів України в червні 2008 р. реорганізував Центр сприяння інституційного розвитку державної служби на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [2]. Зазначений Центр утворено для такого:

- підготовки пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчої діяльності у сфері державної служби та державного управління;
- поглиблення співпраці між Україною та ЄС;
- адаптації до європейських стандартів, зокрема використання в Україні інституціональних інструментів ЄС (Twinning, TAIEХ, SIGMA);
- підвищення професійного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- упровадження аналізу політики (організації та проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, удосконалення системи щорічної оцінки службовців і запровадження незалежного оцінювання знань і професійних якостей кандидатів на посади службовців);
- наукового, експертного, інформаційно-аналітичного, методологічного, організаційного та іншого забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у зазначеній сфері;
- консультативної підтримки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поширення правової, наукової та іншої інформації щодо державної служби та державного управління, їх адаптації до стандартів ЄС тощо.

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу є державною установою і належить до сфери управління Голодержслужби України.

З метою формування професійного та високоосвіченого вищого корпусу державної служби при Головному управлінні державної служби України в жовтні 2008 р. утворено Школу вищого корпусу державної служби. У структурі згаданої Школи діє інформаційно-ресурсний центр. Ідея утворення Школи вищого корпусу державної служби заснована на основі розуміння базових принципів сучасної європейської державної служби на засадах законності, відповідальності, професіоналізму та правової захищеності.

Основною метою Школи вищого корпусу державної служби є проведення навчальних програм нового формату через спілкування з колегами-керівниками та визнаними експертами під час тренінгів, конференцій, дискусій та інших навчально-практичних заходів. Особливістю цієї Школи є те, що в її діяльності використовується інноваційний підхід до навчального процесу, де переважають практичні знання і навички над теоретичними. Навчальний процес є гнучким, постійно оновлюється і орієнтується на специфічні потреби слухачів із використанням сучасних інтерактивних методів викладання. Школа є інноваційним ресурсним центром для формування висококваліфікованої управлінської еліти в Україні.

За результатами співпраці Школи вищого корпусу державної служби та Голландського інституту державного управління підготовлено і проведено тренінги на теми управління змінами в державному секторі, мистецтва комунікацій у державному управлінні, стратегічного менеджменту, менеджменту, лідерства, управління людськими ресурсами. Основним тренінговим продуктом цієї Школи є річний курс для вищого корпусу державної служби (державних службовців, що займають посади I-II категорій) – Програма розвитку лідерства.

З метою забезпечення безпосередньої участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та наближення її до європейських стандартів 28 вересня 2004 р. при Головному управлінні державної служби України створено Громадську раду, яка є незалежним постійно діючим дорадчим органом Голодержслужби, головним завданням якого є сприяння реформуванню та розвитку державної служби [10].

З метою забезпечення ефективних організаційних і правових умов для системного, комплексного підходу до вирішення питань соціального захисту ветеранів (пенсіонерів) державної служби, членів їх сімей, сприяння забезпеченню всебічному захисту законних прав, соціальних, економічних та інших інтересів 3 жовтня 2007 р. утворено Раду ветеранів (пенсіонерів) державної служби [12] як консультативно-дорадчий орган Голодержслужби України.

Для організації та координації методичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань професійного розвитку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування 27 березня 2009 р. Головним управлінням державної служби України утворено колегіальний дорадчий орган – Експертно-координаційну раду з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [11]. До складу Експертно-координаційної ради увійшли представники Головного управління державної служби України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, навчальних закладів системи навчання державних службовців і посадових осіб місцевого

самоврядування, громадських об'єднань і незалежних експертів.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008 – 2011 рр.” [3] та з метою забезпечення виконання цієї Програми і проведення моніторингу 26 березня 2009 р. утворено координаційний орган – Координаційну Раду з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України. До її складу увійшли народні депутати України, представники Голодержслужби, зацікавлених органів виконавчої влади, вищих навчальних закладів, установ, громадських організацій.

З метою забезпечення реалізації пріоритетів діяльності Голодержслужби у 2009 р. утворено групи аналізу політики за такими напрямками:

- реформування класифікації посад у зв'язку із системою оплати праці державних службовців;
- запровадження нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців;
- реформування системи професійного навчання державних службовців на основі профілів компетенцій для вищої та середньої ланки державних службовців [14].

На місцевому рівні впровадження кадрової політики в органах державної влади забезпечують управління державної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі, які є територіальними органами, підзвітними та підконтрольними Голодержслужбі. До основних завдань управлінь належать такі:

- участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі;
- забезпечення дотримання державними органами вимог законодавства з питань державної служби та боротьби з корупцією, а також єдиних вимог щодо професійної відповідності кандидатів на зайняття вакантної посади державного службовця;
- участь у проведенні адміністративної реформи;
- координація здійснення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [5].

Кадрові служби центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють відбір, організаційно-методичний супровід просування по службі відповідно до професійної компетентності, ділових і моральних якостей, забезпечують постійний професійний розвиток та мотивування працівників [7, с. 307].

Попри те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала близько 350 трансформацій [8], сьогодні державна кадрова політика ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим і відірваним від потреб суспільства.

Загалом організаційна структура системи підвищення кваліфікації державних службовців складається з двох рівнів:

- центральний рівень (Національна академія державного управління при Президентові України (інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів), Академія муніципального управління (інститут підвищення кваліфікації кадрів), Академія внутрішніх справ України, Академія Держслужби, Академія Збройних Сил України, інститути підвищення кваліфікації міністерств, що мають державні ліцензії з врахуванням свого профілю на основі держзамовлення);
- регіональний рівень (регіональні інститути Національної академії державного управління (м. Харків, Львів, Одеса, Дніпропетровськ), центри підвищення кваліфікації кадрів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі) [9, с. 143].

До системи підготовки публічних службовців в Україні належить мережа закладів системи професійного навчання публічних службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування і акредитації в освітній галузі “державне управління” та охоплює такі заклади:

- Національну академію державного управління при Президентові України, її чотири регіональні інститути у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;
- 16 вищих навчальних закладів, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “державне управління” та “державна служба”;
- 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;
- 65 галузевих навчальних закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців [15].

Основну роботу щодо підвищення кваліфікації державних службовців в Україні здійснюють регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в АПК, містах Києві та Севастополі, областях. Однак сьогодні існують різні підходи щодо визначення функцій і структури значених центрів підвищення кваліфікації, оскільки не зовсім чітко визначено статус і підпорядкування центрів у системі обласних державних адміністрацій та обласних рад. Зважаючи на це, вважаємо, що

доцільно відокремити зазначені центри від обласних державних адміністрацій та обласних рад і підпорядкувати їх Національній академії державного управління при Президенті України.

Отже, в Україні, сьогодні, існує занадто широка мережа академічної підготовки та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки є багато вищих навчальних закладів, які підпорядковані різним центральним органам виконавчої влади.

На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що в цілому інституційний механізм реалізації кадрової політики в органах державної влади України сформований, зокрема функціонують відповідні структури при Президенті України, у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, а також діють Головне управління державної служби України, його територіальні органи, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Школа вищого корпусу державної служби, консультативно-дорадчі органи, заклади освіти тощо. Однак практика засвідчує, що наявний інституційний механізм не здатний впроваджувати актуальні реформи в публічному управлінні. Загалом до такої ситуації призвели насамперед слабкість більшості інститутів державної влади, а також недостатній рівень підготовки публічних службовців. Тому на сьогодні інституційний механізм реалізації кадрової політики не справляється з покладеними на нього обов'язками, часто є недієздатним у новому економічному та політичному середовищі, а відповідно ефективно не виконує свої функції.

#### Література:

1. Положення про Раду керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 р. № 18. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=18-2009-%EF>

2. Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 528. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=528-2008-%EF>

3. Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008 – 2011 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 974. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=974-2008-%EF&p=1282142> 207195823

4. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1180-2007-%EF&p=1282142207195823>

5. Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі : постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 842. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=842-2004-%EF>.

6. Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 485. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=485-2004-%EF>.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

8. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки : Проект Головного управління державної служби України, розроблений на виконання доручень Президента України та Прем'єр-міністра України, для громадського обговорення станом на 07.06.2010 р. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/category;jsessionid=1CC3E071AE87287C51DAF2729100DCEA?cat\\_id=187660](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/category;jsessionid=1CC3E071AE87287C51DAF2729100DCEA?cat_id=187660)

9. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

10. Положення про Громадську раду при Головному управлінні державної служби України : наказ Головного управління державної служби України від 28 вересня 2004 р. № 171. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/document/102389/dod4.doc>.

11. Положення про Експертно-координаційну раду з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування при Головному управлінні державної служби України : наказ Головного управління державної служби України від 27 березня 2009 р. № 90. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=159281&cat\\_id=35561](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=159281&cat_id=35561).

12. Положення про Раду ветеранів (пенсіонерів) державної служби Головдержслужби України : наказ Головного управління державної служби України від 3 жовтня 2007 р. № 263. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=110102&cat\\_id=110101](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=110102&cat_id=110101).

13. Пріоритети діяльності Головдержслужби України : наказ Головного управління державної служби України від 12 січня 2010 р. № 1. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=)

[153310&cat\\_id=35363](#).

14. Про діяльність груп аналізу політики у Головдержслужбі : наказ Головного управління державної служби України від 5 лютого 2009 р. № 34. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=153572&cat\\_id=35561&base\\_id=247080](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=153572&cat_id=35561&base_id=247080)

15. Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : проект – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=77838](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=77838).

16. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : [метод. рек.] / авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. – К. : НАДУ, 2009. – 56 с.

*Надійшла до редколегії 26.11.2010 р.*