

– формування інформаційних систем органів публічної влади для обміну відомостями, необхідними для надання адміністративних послуг;  
– удосконалення законодавства, що регламентує процес надання адміністративних послуг.

Подальші дослідження з даної тематики мають стосуватися, зокрема, особливостей діяльності державних службовців з надання адміністративних послуг різних видів та в різних сферах управлінської діяльності.

### Список використаних джерел

1. **Адміністративні** послуги – нова якість держави. – Режим доступу : [www.ucipr.kiev.ua/modules.php](http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php).
2. **Концепція** розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p).
3. **Ославський М. І.** Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / М. І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
4. **Про адміністративні** послуги : проект Закону України від 9 листоп. 2011 р. № 9435. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2).
5. **Про адміністративні** послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. **Про державну** службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. із змінами і доповненнями. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12).
7. **Про державну** службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI із змінами і доповненнями. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17).
8. **Про затвердження** плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2011 р. № 1076-р. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-2011-p](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-2011-p).
9. **Про заходи** щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 із змінами і доповненнями. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p).
10. **Савченко Б. Г.** Шляхи підвищення ефективності діяльності державних службовців (соціологічний аналіз) / Б. Г. Савченко, М. В. Кравченко // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/>.
11. **Сурмін Ю. П.** Діяльність / Ю. П. Сурмін // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 172.
12. **Шаров Ю. П.** Адміністративна послуга / Ю. П. Шаров // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 22 – 23.

Надійшла до редакції 08.02.13

УДК 35.075.1

Наталія ДЯЧЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентові України

## ЗАСТОСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджується система принципів управління, їх застосування під час формування державної кадрової політики, визначаються пріоритети та причини неефективності державної кадрової політики, обґрунтовується актуальність застосування соціально-політичного прогнозування як ресурсу забезпечення наукового супроводу модернізації управління людськими ресурсами на державній службі.

**Ключові слова:** прогноз, суспільно-політичне прогнозування, кадрова політика, державне управління.

**Наталія Дяченко.** Применение социально-политического прогнозирования во время формирования государственной кадровой политики

Исследуется система принципов управления, их применение при формировании государственной кадровой политики, определяются приоритеты и причины неэффективности государственной кадровой политики, обосновывается актуальность применения социально-политического прогнозирования как ресурса обеспечения научного сопровождения модернизации управления человеческими ресурсами на государственной службе.

**Ключевые слова:** прогноз, общественно-политическое прогнозирование, кадровая политика, государственное управление.

**Natalia Dyachenko.** Application of socio-political forecasting during the reforming of state personnel policy

The system management principles and their application in the formation of personnel policy are investigated, the priorities and the reasons for failure of personnel policy, the urgency application of socio-political forecasting as a resource providing scientific support to modernize human resources management of the public service.

**Key words:** forecast, social and political forecasting, personnel policy, public administration.

В останні десятиліття «політична система України перебуває в стані перманентної трансформації, що також опосередковано вказує на внутрішню незбалансованість і суперечливість процесів, що відбуваються в суспільстві» [10, с. 3], і що безпосередньо впливає на ефективність та результативність державної служби, яка залежить від кадрової політики, де кваліфікація та досвідченість державних службовців необхідні для реалізації політично-управлінських рішень, які, у свою чергу, формують позитивне ставлення населення до державної служби. У цьому сенсі державну кадрову політику можна вважати одним з індикаторів розвитку суспільства.

© Дяченко Н. П., 2013

Проблематиці кадрової політики в системі державного управління приділяли увагу такі знані науковці, як В. Толкованов, Ю. Ковбасюк, М. Білинська, О. Оболенський, В. Чмига, В. Фуртатов, В. Олуйко, В. Лук'яненко, С. Сурмін. Незважаючи на детально опрацьований категорійний апарат та аспекти роботи кадрових служб державного сектору України в науковій літературі, проблеми, які є темою цього дослідження, не систематизовані, вони зустрічаються як допоміжні під час висвітлення основних тем розробок, тому прогнозування шляхів підвищення ефективності кадрової політики у сфері державної служби є актуальним завданням сьогодення.

Шлях розвитку української держави починаючи з 1991 р. характеризувався радикальним зламом політичної та економічної системи суспільства та зміною методів управління соціумом. Відбувся перехід від закритого суспільства з командно-адміністративною системою управління до відкритого суспільства з демократичними цінностями та ринковим механізмом функціонування економіки. Аналіз перетворень, здійснених у першій половині дев'яностих років, дає підставу стверджувати, що вони проводилися без урахування історичних, національних і культурних особливостей українського суспільства.

У зв'язку з тим що «подолання кризових процесів у державі та суспільстві не в останню чергу залежить від упорядкування системи державного управління [6, с. 21]», виникає потреба у використанні суспільно-політичного прогнозування з метою підвищення результативності діяльності органів державної влади, у тому числі в прогнозуванні політики в галузі забезпечення державних органів управління професійними службовцями, які дійсно змогли б вирішити поставлені перед українською державою завдання. Для цього необхідно розробити науковий прогноз потреби державної служби в професійних кадрах.

Саме тому метою дослідження є визначення засад та концептуальних позицій державної кадрової політики, її місця і ролі в державній діяльності; суспільно-політичне прогнозування основних шляхів модернізації державної кадрової політики та вироблення відповідних рекомендацій.

Державна кадрова політика є соціальним регульованим процесом, цілеспрямованим інструментом влади, одним із найважливіших управлінських важелів. Пріоритетне завдання державної кадрової політики полягає у формуванні професійно підготовлених, високоморальних державних службовців, а метою – формування такого кадрового потенціалу, який у професійних і ділових відносинах дозволяв би забезпечувати ефективне функціонування і розвиток державного апарату [11]. Саме тому «розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою зміцнення держави [5, с. 570]». Одним із напрямів є застосування прогнозування та планування потреби кадрового потенціалу.

З урахуванням того що «державна служба – це професійна діяльність

державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [7]», потрібно визначити і основні цілі реалізації державної кадрової політики:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

- відновлення технології добору кадрів для прийняття на управлінські посади працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

- посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів тощо;

- упровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

- підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформи.

У процесі розробки державної кадрової політики доцільно виокремлювати такі етапи:

- розробка кадрової доктрини;

- вироблення концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);

- розробка програм (цільових, комплексних та ін.);

- розробка та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, розв'язання її окремих проблем.

Проте нинішня державна кадрова політика в Україні суперечлива: в адміністративному апараті простежується дублювання повноважень, що знижує рівень відповідальності державних службовців за помилки та призводить до фінансових збитків і, як результат, знижується довіра народу до влади.

Однією з ключових проблем підвищення ефективності кадрової політики держави є недооцінка складнощів, пов'язаних з подоланням командно-адміністративної системи, тому розробка концептуальних засад державної кадрової політики потребує врахування:

- наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість);

- критичного осмислення та творчого застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та наукової діяльності;

- реального стану кадрового корпусу;
- критичного аналізу зарубіжного досвіду роботи з кадрами, його адаптації в Україні, враховуючи традиції та особливості менталітету.

Головними передумовами, які виявили необхідність розроблення наукового прогнозування перспектив розвитку кадрової політики, є:

- стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі;

- відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівців із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;

- відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку;

- недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації державної кадрової політики [9].

Передбачення змін є одним із головних чинників побудови правильної стратегії і тактики державної кадрової політики.

Міцність і нерозривність осі «прогнозування – планування – управління» є найважливішою передумовою реалізації поточних і довгострокових завдань і цілей державної кадрової політики.

Одним із напрямків модернізації державної кадрової політики повинно бути реформування системи підвищення кваліфікації, у ході якої пріоритетними завданнями є:

- створення системи підвищення кваліфікації, спроможної забезпечити рівень професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, достатньої для ефективного виконання покладених на них законодавством повноважень;

- організаційно-правове забезпечення безперервного професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Реформування системи підвищення кваліфікації повинно здійснюватися на основі нових організаційно-методичних засад, що базуються на принципах: обов'язковості; плановості навчання; випереджувального характеру навчання; безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційного характеру; індивідуалізації та диференціації підходів до навчання.

У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності, прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо [8].

Оскільки «вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України в усіх сферах суспільної діяльності потребує модернізації, яка

сприятиме досягненню визначених пріоритетів розвитку суспільства [3, с. 3]», то реалізація вищеперелічених завдань сприятиме створенню умов для правового, економічного та організаційного забезпечення модернізації державної кадрової політики.

Державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, що пов'язана з прогнозуванням та плануванням діяльності, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, тому формування державної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом, який може бути результативним тільки в разі дотримання вимог та за умов послідовної реалізації ряду науково-методологічних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів.

Оскільки головною метою стратегії розвитку державної кадрової політики є досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальній, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо, тому кадрова політика має бути:

- складовою державної політики;
- науково обґрунтованою;
- орієнтованою на відродження та сталий розвиток України;
- перспективною, зосередженою на формуванні кадрів нової генерації;
- демократичною за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;
- гнучкою, тобто стабільною та динамічною;
- спрямованою на індивідуальний підхід до персоналу;
- духовно-моральною;
- правовою;
- зі сталою динамікою врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду [3, с. 7].

Ураховуючи той факт, що на початок 2012 р. 303 199 державних службовців мають вищу освіту, 61 094 особи – неповну вищу освіту, 3 015 – середню загальну, необхідно скоротити кількість працівників, які не мають вищої освіти, бо на сучасному етапі розвитку державності України вирішення питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер діяльності держави стало одним із пріоритетних завдань [3].

Водночас термінового вирішення потребує проблема забезпечення рівних прав жінок та чоловіків. Гендер – це складний соціокультурний конструкт, що відображає відмінності між чоловіками і жінками у всіх сферах існування та діяльності і трактується як один із базових вимірів соціальної структури суспільства, який разом з іншими соціально-демографічними та культурними характеристиками (раса, клас, вік) організовує соціальну систему [2, с. 11]. Жінок в українському

суспільстві більше (53 % населення країни), вони живуть довше, ніж чоловіки, в середньому на 12 років (тривалість життя чоловіків становить 62 роки, жінок – 74 роки; до речі, за цими показниками Україна займає передостаннє місце в Європі). У ст. 24 Конституції України задекларовано: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї...». Проте індекс гендерної нерівності України становить 0,335, що ставить її на 57 місце серед 146 країн. За статистичними даними українські жінки більш освічені, ніж чоловіки: вони становлять 57 % випускників середніх шкіл та 52 % серед студентів вищих навчальних закладів. Вищу і середню спеціальну освіту мають 43 % працюючих жінок і лише 34 % працюючих чоловіків. Проте лише 7,4 % місць у парламенті України належать жінкам.

З метою усунення гендерної проблеми у 2005 р. прийнято Указ Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», з 2006 р. в Україні діє закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Кабінетом Міністрів України затверджена «Державна програма з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві». Проте, незважаючи на наявність численних нормативних актів, які повинні сприяти подоланню гендерної нерівності, статистичні дані органів державної влади та місцевого самоврядування демонструють протилежне [3, с. 20] (таблиця).

#### Співвідношення кількості жінок і чоловіків, які перебувають на державній службі

Державні службовці	Жінки	Чоловіки
Загальна кількість осіб	280 903	86 405
Керівники – усього осіб,	74 921	39 820
у тому числі у відсотках до загальної чисельності	35	65
у відсотках до загальної кількості за гендером	27	46
Спеціалісти – усього осіб,	205 982	46 585
у тому числі у відсотках до загальної чисельності	82	18
у відсотках до загальної кількості за гендером	73	54

Отже, окреслимо ряд проблем:

- створення загальнонаціональної кадрової системи та її складових, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку;
- розроблення та впровадження системи розвитку кадрових ресурсів;
- удосконалення системи захисту професійних інтересів та прав працівників;

- детінізація ринку праці;
- створення системи і технологій залучення інвестицій у розвиток кадрового потенціалу;
- удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням прогнозів потреб у сфері державного управління;
- гендерність.

Таким чином, для послідовного здійснення сучасної державної політики України необхідний критичний перегляд кадрової політики: визначення її особливостей, законодавчої бази, організаційної структури та організація наукового прогностичного супроводу, оскільки «відсутність стратегічних планів та прогнозів розвитку на загальнодержавному рівні, дієвого моделювання призводить до перманентного кризового стану, що ставить під загрозу ефективність діяльності» [1, с. 3].

Тому пріоритетними завданнями формування і реалізації державної кадрової політики є:

- 1) за напрямом підготовки кадрів:
    - застосування прогнозування потреби кваліфікованих кадрів та фахівців в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави;
    - спрямування діяльності навчальних закладів і органів управління системи підготовки кадрів для державної служби насамперед на підготовку і виховання управлінців та аналітиків;
    - формування та закріплення через програми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад таких демократичних цінностей, як: активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство;
    - посилення вимог до моральних якостей державних службовців з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів тощо;
  - 2) за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів:
    - реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;
    - переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;
    - запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів;
  - 3) за напрямом модернізації кадрових служб:
    - розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом;
    - запровадження технологій електронного врядування.
- З метою формування ефективно діючої системи державної влади

українському державному та політичному істеблшменту необхідно навчитися сприймати інформацію не як відповідне фонове середовище, що забезпечує діяльність, а як суму знань про суспільні явища, властивості та закономірності перебігу процесів. Тільки в цьому випадку українська управлінська еліта набуде ознак інтелігентного провайдера в суспільстві та стане ефективним державним менеджером.

#### Список використаних джерел

1. **Вступ** до політичної аналітики / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейгерович, С. І. Вировий. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
2. **Гендерні** аспекти в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / упоряд. Л. А. Юда. – Чернігів : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації, 2009. – 22 с.
3. **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.]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
4. **Конституція** України. – К. : Юрид. думка, 2006. – 120 с.
5. **Оболенський О. Ю.** Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
6. **Олуйко В. М.** Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / В. М. Олуйко ; за ред. Н. Р. Нижник, Г. І. Лелікова. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.
7. **Про державну** службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Голос України. – 2012. – 19 січ.
8. **Про стратегію** реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599 // Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 1. – С. 6 – 13.
9. **Стратегія** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки. – Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
10. **Телешун С. О.** Політична аналітика в системі публічного управління / С. О. Телешун. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 284 с.
11. **Фуртатов В. С.** Кадрова політика держави в системі державного управління / В. С. Фуртатов. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc).
12. **Цільова** комплексна програма реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

Надійшла до редколегії 26.11.12

УДК 35

Юрій РЕШЕТНИКОВ  
Національна академія державного управління  
при Президентові України

### ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЛІГІЙНИХ ПОТРЕБ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Розглядаються питання забезпечення релігійних потреб військовослужбовців. На основі вивчення українського та закордонного досвіду вносяться пропозиції щодо вдосконалення механізму захисту свободи совісті військовослужбовців Збройних сил України, зокрема шляхом запровадження інституту військового капеланства.

**Ключові слова:** збройні сили, капеланство, релігійні потреби, військовослужбовці.

*Юрий Решетников. Отечественный и зарубежный опыт обеспечения религиозных потребностей военнослужащих*

Рассматриваются вопросы обеспечения религиозных потребностей военнослужащих. На основе изучения украинского и заграничного опыта вносятся предложения относительно усовершенствования механизма защиты свободы совести военнослужащих Вооруженных сил Украины, в том числе путем введения института военного капеланства.

**Ключевые слова:** вооруженные силы, капеланство, религиозные потребности, военнослужащие.

*Yurii Reshetnikov. Home and foreign experience of providing of religious necessities of servicemen*

The questions of providing of religious necessities of servicemen are considered. On the basis of study of Ukrainian and foreign experience author give suggestions for improvement of mechanism of defense of right of conscience of servicemen of the Armed forces of Ukraine, including by introduction of institute of military chaplains.

**Key words:** armed forces, chaplains, religious necessities, servicemen.

Україна має поліконфесійне суспільство, що відображається й у військовій сфері. За результатами досліджень кількість військовослужбовців, які вважають себе віруючими, становить близько 23 % від усієї чисельності особового складу й дедалі зростає. При цьому 70,4 % військовослужбовців строкової служби від загальної кількості опитаних військовослужбовців строкової служби вважають себе православними, 11,8 % – греко-католиками, 6,9 % – мусульманами, 1,2 % – євангельськими християнами-баптистами, 3,4 % – віруючими інших конфесій [1, с. 383].

У ст. 35 Конституції України проголошується, що кожен військовослужбовець має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну