

11. **Suchasni** tekhnolohii roboty z personalom : nauk. rozrobka / avt. kol. : S. Serohin, I. Shpektorenko, N. Lypovska [ta in.]. – K. : NADU, 2010. – 48 s.

12. **Khekkhauzen Kh.** Motyvatsiya y deiatel'nost' / Kh. Khekkhauzen. – Rezhym dostupa : log-in.ru/books/motivatsiya-i-deyatelnost-khekkhauzen-khaiynsobshaya-psikhologiya.

Надійшла до редколегії 07.10.14

УДК 3.35. 354

Ірина ГУСАК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Аналізуються принципи та пріоритетні напрями кадрової політики у сфері державної служби. Розглядаються нормативно-правові акти, що регламентують здійснення кадрової роботи, зокрема і в місцевих органах виконавчої влади. Доводиться, що кадрове забезпечення державної політики є основою для вибору пріоритетних напрямів, нових механізмів і технологій роботи з персоналом державної й муніципальної служби. Визначається специфіка державної служби і процедури її проходження по роботі з кадрами в державних органах.

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

Ірина Гусак. Государственная кадровая политика: проблемы и пути реализации

Анализируются принципы и приоритетные направления кадровой политики в сфере государственной службы. Рассматриваются нормативно-правовые акты, регламентирующие осуществление кадровой работы, в том числе и в местных органах исполнительной власти. Доказывается, что кадровое обеспечение государственной политики является основой для выбора приоритетных направлений, новых механизмов и технологий работы с персоналом государственной и муниципальной службы. Определяется 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.

Iryna Husak. Public personnel policy problems and ways of implementation

Principles and priorities of the personnel policy in public service have been analyzed. Regulations that provide personnel management implementation at different

© Гусак І. В., 2014

levels including local authorities are considered. 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 author points out that it includes personnel training professional development as well as effective use of the staff.

Key words: public personnel policy, human resources development, authorities, state, public administration, staff, society.

Трансформація елементів системи суспільно-економічних відносин, які на сьогодні 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 з 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 такими чинниками:

– 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.

Реформування концепції управління передбачає перш за все 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 всіх напрямках в окрему самостійну систему інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур.

За цих умов потрібен інтегрований аналіз сучасних процесів і механізмів професіоналізації державних службовців, обґрунтованість методів роботи, 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, збільшення оплати праці державних службовців, планування та оцінювання результатів діяльності, призначення на посади, просування по службі та ротатії кадрів.

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.

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

Незважаючи на велику кількість публікацій із даної теми, 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 запропонувати шляхи її оптимізації; встановити місце кадрового чинника, яке відводиться йому у впровадженні адміністративної реформи.

Україною був обраний комплексний вектор модернізації. Подібний курс зумовлений об'єктивними вимогами сучасних ринкових, конкурентних відносин, які панують у цивілізованому світі. Це зумовило необхідність розробки розгалуженої системи реформування майже усіх сфер суспільного життя. Вона передбачає планомірне втілення на практиці цілого ряду структурних, змістовних, функціональних удосконалень та перетворень. Ці ефекти повинні 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 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 і відкритої державної влади місце і роль держави зазнає загальної трансформації» [1, с. 114]. Цей

факт вимагає такої системи державного регулювання, яка б забезпечила ефективний управлінський вплив, що, у свою чергу, надало б їй змогу адекватно реагувати на очікувані зміни і майбутні нововведення. І саме тому загальне реформування суспільного життя відбувається водночас з адміністративною реформою. Це пояснюється тим, що незважаючи на мету, з якою був наданий початок тим чи іншим процесам, які стосуються соціального та економічного устрою суспільства, 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 б коригувати поступову реалізацію реформи та вчасно передбачати її наслідки. Кінцевим результатом адміністративних перетворень має бути становлення нової управлінської парадигми держави, яка б спиралася на 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. У перспективі нове адміністративне функціонування має створити необхідні умови для тісної співпраці між громадою та органами влади з метою прийняття найбільш оптимального рішення стосовно того чи іншого поточного питання. Таким чином, зазначені заходи наблизять уряд країни до реалізації на практиці цілого ряду фундаментальних демократичних принципів і засад української державності, на яких наголошує Основний закон і які до сьогоднішнього часу, на жаль, переважно мали декларативний характер.

Протягом років своєї незалежності Україна пройшла декілька етапів адміністративної реформи, зміст якої полягає в удосконаленні існуючих та впровадженні нових державних інститутів, становленні в українському суспільстві верховенства права і демократичних принципів; на всіх цих пунктах наголошує, зокрема, перша стаття Конституції. Перші кроки в цьому напрямі були зроблені ще в 1994 р., коли розпочалася робота над створенням Проекту Концепції адміністративної реформи. На його основі був прийнятий Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р., 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 в кінцевому результаті очікує від остаточного здійснення запланованих трансформаційних процесів [5].

Також цей указ окреслює конкретні завдання, які мають бути виконані для досягнення вищевказаної мети:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях 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 із цих пунктів є дуже масштабним за своїм змістом і водночас дуже узагальненим за механізмом здійснення, тому для більшого розуміння шляхів втілення їх у життя необхідно враховувати цільові напрямки, за якими здійснюється адміністративна реформа. Ці вектори також містяться в концепції. Перший напрям — 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 — зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий — наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування. Тобто кожне із зазначених завдань, у свою чергу, передбачає здійснення діяльності за вказаними напрямками.

Головним завданням у цьому сенсі є сприяння остаточному виокремленню державної служби як основного інструменту здійснення державної політики на всіх напрямках в окремому самостійному системі інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур. Згідно з концепцією метою реформування цього інституту є «становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби» [6]. Цей комплекс структур має гармонічно взаємодіяти з рештою підсистем українського суспільства та перетворитися в надійний канал постійного зв'язку, співпраці між народом та державним апаратом, його окремими елементами.

Ураховуючи всі ці моменти, інститут державної служби у процесі свого функціонування повинен 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, що «досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, М. Тетчер у Великобританії) починався зі зміцнення державної служби» [2, с. 294]. Це можна пояснити розумінням урядів цих країн вірогідності втрати контролю за тими соціально-економічними процесами, які планувалося здійснити. 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 в цій сфері знайшло своє втілення в новій редакції Закону України «Про державну службу», який був прийнятий 17 листопада 2011 р. Цей закон значною мірою корегує вже існуючу систему правового регулювання сфери державної служби, таким чином відбувається оновлення, вдосконалення принципів, правових та організаційних засад державної служби.

Остаточне прийняття цього закону та ряду підзаконних актів, які стосуються його сфери правового регулювання, має означувати «завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою, здійснення структурної реформи державного апарату тощо» [5, с. 217].

Таким чином, інститут державної служби повинен буде виконувати в повному обсязі всі 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;
- побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Слід акцентувати увагу на тому факті, що, незважаючи на те суттєві чи ні 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, важливе місце в проведенні цих процесів завжди відводилося саме кадровому чиннику і кадровому забезпеченню зокрема.

Отже, ефективність кадрового забезпечення є інтегрованим показником результативності здійснення кадрової роботи та її якості, зокрема в конкретному державному органі, також вона відображає рівень впровадження в 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 в державному апараті. Тому доцільно вважати, що «кадрове забезпечення є головним елементом управління людськими ресурсами, необхідним чинником досягнення цілей суспільного розвитку» [4, с. 179], оскільки воно є запорукою контролю державою всіх 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» [3, с. 3].

Підводячи 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 (перш за все керівними) кадрами відповідних структур. У свою чергу якість персоналу в державних органах залежить від рівня виконання кадровими службами своїх обов'язків. 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, компетентне управління персоналом відповідних органів є запорукою вдалого впровадження як адмінреформи зокрема, так і української державності в цілому. Адже управлінська діяльність владних суб'єктів у сфері державної служби безпосередньо залежить від державної кадрової політики, цілком покладається на неї та є її невід'ємною частиною.

Таким чином, майже за два десятки років існування державної служби як специфічного державного інституту в її організаційно-правовій структурі виокремилась ланка підрозділів, об'єктом діяльності яких є саме кадрові процеси. Також за цей час розроблена нормативно-правова база, на підставі якої кадрові служби відповідно до пріоритетів кадрової політики здійснюють регулювання службово-трудова відносин співробітників державних органів виконавчої влади. Поєднання положень законодавства України про працю, законодавства, яке визначає стратегічні напрями 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. Важливо створити умови, за яких і держава, і кадри будуть зацікавлені в зростанні професіоналізму та підвищенні ефективності управлінської праці в органах державної влади.

Основні недоліки існуючої кадрової служби потребують подальшого наукового аналізу та вивчення з метою підвищення результативності та ефективності державного управління.

Список використаних джерел

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. **Головата В. О.** Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу / В. О. Головата // *Сучас. укр. політика. Політики і політологи про неї*. – К. ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 292 – 299.
3. **Дубенко С. Д.** Державна служба і державні службовці в Україні : навч. посіб. / С. Д. Дубенко ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін-Юре, 1999. – 242 с.
4. **Енциклопедія державного управління** : у 8 т. / наук.-редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : *Методологія державного управління* / Ю. П. Сурмін (співголова) [та ін.]. – 691 с.
5. **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.
6. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

List of references

1. **Averianov V. B.** Shche raz pro zmist i spivvidnoshennia poniat «derzhavne upravlinnia» i «vykonavcha vlada»: polemichni notatky / V. B. Averianov // *Pravo Ukrainy*. – 2004. – № 5. – S. 113 – 115.

2. **Holovata V. O.** Reformuvannya derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh adaptatsii do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu / V. O. Holovata // Suchas. ukr. polityka. Polityky i politolohy pro nei. – K. ; Mykolaiv : Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2008. – Vyp. 13. – S. 292 – 299.

3. **Dubenko S. D.** Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini : navch. posib. / S. D. Dubenko ; [za zah., red. N. R. Nyzhnyk]. – K. : In-Yure, 1999. – 242 s.

4. **Entsyklopediia** derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – T. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / Yu. P. Surmin (spivholova) [ta in.]. – 691 s.

5. **Kahanovska T. Ye.** Sutnist ta zavdannia kadrovoho zabezpechennia yak zasobu spriyannia funktsionuvanniu derzhavy ta yii orhaniv / T. Ye. Kahanovska // Forum prava. – 2008. – № 1. – S. 215 – 220.

6. **Pro derzhavnu sluzhbu** : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

Надійшла до редколегії 21.11.14

УДК 35

Олександр ЗАПАДИНЧУК

Національна академія державного управління
при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Обґрунтовуються основні напрями реформування та стратегії розвитку державної служби в Україні. Розглядається проблема наукового визначення поняття та сутності державної служби, співвідношення між такими поняттями, як «державна служба», «служба», «службова діяльність».

Ключові слова: державне управління, інститут державної служби, публічна служба, громадянська служба, службова діяльність.

Александр Западнчук. Формирование института государственной службы в Украине: теоретический аспект

Обосновываются основные направления реформирования и стратегии развития государственной службы в Украине. Рассматривается проблема научного определения понятия и сущности государственной службы, соотношение между такими понятиями, как «государственная служба», «служба», «служебная деятельность».

Ключевые слова: государственное управление, институт государственной службы, публичная служба, гражданская служба, служебная деятельность.

© Западнчук О. П., 2014

Oleksandr Zapadynchuk. Forming of the state service institution in Ukraine: theoretical aspect

The main reforming courses and development strategies for the state service in Ukraine are substantiated. The issues of scientific definition of the state service notion and nature as well as relation between the concepts of «state service», «service», and «official activity» are particularly important.

Key words: state management, institute of state service, public service, civil service, service activities.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Ставлення до державної служби, її організації, регламентації й проходження державними службовцями є показником устрою держави та її апарату. Розбудова демократичної правової соціальної української держави зумовлює необхідність формування сучасної системи державної служби в Україні.

Актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад державної служби передбачає науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації державної служби та практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами в системі державної служби в Україні як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем державної служби, методологічним аспектам державного управління. У працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Агаманчука, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, О. Д. Лазор, В. Я. Малиновського, В. М. Манохіна, А. Ф. Ноздрачова, І. І. Письменної, С. М. Серьогіна, Ю. Н. Старилова, Є. С. Чернонога та інших науковців викладено результати досліджень щодо організації й функціонування державної служби, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державного управління, діяльнісний підхід до розгляду державної служби тощо.

Незважаючи на посилення уваги до проблем державної служби, слід зазначити, що залишаються малодослідженими напрями реформування та стратегії її розвитку в контексті проведення адміністративної реформи та європейської інтеграції України. Теоретико-методологічні й організаційно-правові засади реформування інституту державної служби недостатньо висвітлені в сучасній науці.

Метою статті є узагальнення методологічних аспектів формування інституту державної служби в Україні, аналіз теоретичних підходів до визначення завдань, принципів і функцій державної служби.