

УДК 321.013

**В. Безрук,
К. Петракова**

РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ: ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто інституційні передумови реформування кадрової політики у перехідному суспільстві, здійснено аналіз проблем сучасного стану реалізації кадрової політики в контексті демократизації системи державного управління. Акцентовано на визначенні напрямів і шляхів інституційних змін у кадровій політиці як основи ефективного функціонування інститутів державного управління в умовах євроінтеграційного курсу України.

Ключові слова: кадрова політика, перехідне суспільство, реформування системи державного управління, інституційні зміни, професіоналізація, компетентність.

В умовах євроінтеграційного курсу України побудова ефективної кадрової стратегії у сфері публічної влади є важливим аспектом державної політики. Отримана у спадок від командно-адміністративної системи державного управління кадрова політика тривалий час була іманентною директивній, вертикально побудованій управлінській моделі. Тож створення інноваційної моделі кадрової політики, зокрема формування феномену політичного лідерства на основі фаховості, авторитетності як особистих якостей державних управлінців, є одним із найважливіших складових процесу лібералізації кадрової політики. Висока управлінська культура, належний рівень компетентності суб'єктів кадрової політики є основою ефективного функціонування інститутів державного управління, а також запорукою успішного здійснення реформ у державному управлінні.

Проблемам реформування кадрової політики присвячено низку наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких: Р. Войтович, В. Гошовська, С. Дубенко, Л. Ільчук, Н. Ларіна, О. Оболенський, Л. Пашко та інші, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті. Проте науковий інтерес до дослідження процесів, пов'язаних із підвищенням ефективності кадрового забезпечення державного управління, не знижується.

Невирішеним аспектом загальної проблеми реформування суспільних інститутів залишається подальше вивчення питання ефективності реформування кадрової політики в перехідному суспільстві. В умовах євроінтеграційного процесу, що триває в Україні, побудова дієвої кадрової стратегії потребує комплексного і всебічного аналізу, вивчення проблематики, що проявилась під час практичної реалізації вже проведених реформаторських заходів.

Мета даної статті – проаналізувати інституційні передумови реформування кадрової політики у перехідному суспільстві.

Досягнення зазначеної мети обумовлює вирішення таких завдань, як:

- аналіз проблем сучасного стану реалізації кадрової політики в контексті реформування системи державного управління;
- визначення напрямів і шляхів інституційних змін у сфері реалізації кадрової політики.

Низька структурованість суспільних інститутів, зокрема, інститутів державної влади, є наслідком незбалансованості політико-економічних процесів, відсутності розвинених інститутів громадянського суспільства, що властиві перехідному стану суспільства, який зазвичай характеризується низьким рівнем довіри населення до державних інститутів. Саме тому реформування системи формування кадрового забезпечення є надзвичайно важливою складовою реформування інституту державної служби загалом, оскільки від фаховості, досвідченості державних управлінців, які наділені правом приймати політичні рішення, залежить ефективність реформаторських заходів.

Сучасна державна служба в Україні вкрай потребує нових службовців, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ. Адже державний управлінець як безпосередній учасник формування і впровадження державної політики, повинен забезпечувати певні стандарти в роботі, що передбачає наближення результатів його діяльності до замовлень соціуму, ефективне виконання посадових вимог, належний рівень спеціалізованої освіти, професійного рівня, кваліфікованості, компетентності суб'єктів державного управління.

Державно-управлінські реформи в Україні повинні забезпечити “суттєві якісні, прогресивні зміни системи органів публічної влади” [1] є основою інституціоналізації суспільства як “утворення стабільних моделей соціальної взаємодії, заснованих на формалізованих правилах і законах” [2]. Саме рівень інституційного забезпечення визначає спроможність органів державної влади реалізовувати ефективну політику в різних сферах життєдіяльності суспільства. У межах інституціональної теорії саме соціальний підхід до реформування як процесу довів свою ефективність, оскільки справжній прогрес у суспільстві можливий тільки в тому випадку, коли в ньому створено умови для розкриття людини як головного ресурсу цивілізації.

Реформування кадрової політики як цілеспрямована зміна інституційного середовища передбачає впровадження інноваційних моделей підвищення кваліфікації керівних кадрів, змін у змісті, структурі, формах і методах навчання, які сприяють інноваційному розвитку системи державного управління [3]. Інноваційні технології здійснення кадрової політики передбачають вироблення нового стилю кадрового забезпечення органів державної влади високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг [4].

Окреслюючи проблеми сучасної кадрової політики в Україні, які суттєво впливають на успішне проведення реформування цієї сфери, доцільно назвати такі:

– політизованість кадрів, що є успадкованим стереотипом командно-адміністративної свідомості щодо державної кадрової політики і пов'язана з тим, що нинішні політичні еліти певним чином виступають спадкоємцями радянської номенклатури. Як наслідок, спостерігається значна залежність державного апарату від політичних впливів, коли зі зміною політичного керівництва змінюється кадровий склад в органах публічної влади, а визначальним фактором належності певного державного управлінця до політичних лідерів все ще відбувається не “за компетентністю”, а “за посадою”;

– низький ступінь залежності рівня професіоналізму публічних службовців від процесу проходження їх службової кар'єри, що, певною мірою, є наслідком залежності державної служби від політичної кон'юнктури: державну службу на сьогодні все ще розглядають не як служіння державі або територіальній громаді, а як сервіс для політиків,

як слугування, допоміжний інструмент проведення лінії конкретних людей, що зайняли посади внаслідок виборів; при цьому критерієм професійної придатності службовця при розгляді питання його призначення на посаду стає особиста відданість;

– неналежна фінансова база матеріального забезпечення апарату органів публічного управління, різниця в розмірах заробітної плати публічних службовців і службовців недержавного сектора, що перешкоджає залученню до роботи в органах місцевого самоврядування топ-менеджерів із сучасною освітою та відповідним досвідом та не дозволяє залучити найбільш кваліфікованих фахівців на роботу в органи публічного управління, призводить до “перетікання” підготовлених кадрів у недержавний сектор;

– відсутність загальноприйнятих стандартів якості у галузі навчання публічних службовців, низька мотивація посадових осіб до навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіти, недостатній рівень компетентності і професіоналізму лідерів;

– неналежна взаємодія органів влади з громадськістю, зокрема у наданні соціальних послуг населенню.

Перелічені проблеми реалізації кадрової політики у сфері публічного управління певним чином є наслідком того, що при становленні системи публічної служби в незалежній Україні перевага віддавалася трудовій, а не публічно-правовій моделі регулювання службово-професійних відносин у публічних органах.

Отже, у процесі реформування кадрової політики в напрямку побудови демократичної держави першочерговими стають питання прозорості й відкритості діяльності органів державної влади, формування до них довіри. У цьому контексті необхідним стає цілеспрямоване формування нової генерації професіоналів, здатних адекватно реагувати на суспільні виклики, рівноправно працювати у сфері продукування ідей, використовувати інноваційні технології налагодження взаємин із громадськістю, ефективно транслювати соціальні й культурні цінності, мати не тільки навички ведення переговорів та ділового спілкування, а й обміну базовими суспільними цінностями та комунікації з масовим адресатом [5].

Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [6], пріоритетними напрямками реформування і модернізації державної служби до стандартів Європейського Союзу є:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби.

Характеризуючи сучасний стан правового забезпечення інноваційного підходу до реформування державної кадрової політики, доцільно відзначити прийняття у 2015 р. таких важливих нормативно-правових актів, що закладають правову базу реформування кадрової політики на інституційній основі:

– 18 березня 2015 р. схвалено середньострокову Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [7], яка спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності;

– 23 квітня 2015 р. у першому читанні прийнято законопроект “Про державну службу” [8], яким передбачається розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження конкурсів на усі державні посади, департизація чиновників, посилення відповідальності за виконання обов’язків, запровадження прозорого механізму оплати праці держслужбовців.

Якість і результативність надання державних (адміністративних) послуг, культура, професійна етика державних службовців як провідні засоби реалізації прав громадян у сфері публічної влади є наслідком належної професіоналізації, компетентності управлінських кадрів. За визначенням О. Оболенського, В. Сороко, професіоналізація державної служби є сукупністю взаємопов’язаних та взаємообумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток особистості, надання їй допомоги у професійному самовизначенні та професійній самоідентифікації, у застосуванні та формуванні професійного досвіду. Професійне самовизначення при цьому розуміється як вибір особою сфери діяльності, професії, а професійна самоідентифікація – як самооцінка відповідності своїх здібностей, потенційних можливостей, рис характеру вимогам певної сфери діяльності, професії, посади [9].

Метою професіоналізації державної служби є підвищення якості надання управлінських послуг, впровадження серед державних службовців основних принципів управління, кодексу етики та професіоналізму. Професіоналізація містить у собі поєднання трьох складових: розвиток професії, становлення державного службовця як фахівця-професіонала та становлення державних службовців як специфічної соціально-професійної групи. Результат професіоналізації буде найбільш ефективним, якщо вона охоплює керівництво органу влади, і далі впроваджується вниз ієрархічними сходами [10].

При цьому, соціальна значущість керівника державної служби, яка залежить від рівня його культури і професійного рівня, рівня довіри до нього громадян і підлеглих, є важливим критерієм під час визначення ефективності його дій в інтересах держави. Недосконалість інститутів громадянського суспільства, а отже, відсутність належного контролю громадськості за діями політичного лідера зумовлює можливість проявів некомпетентності лідера, виявів волонтаризму, переслідування власних інтересів і зловживання владою. Запобігти цьому може лише розвиток інститутів демократичної, правової, соціальної держави, за яких громадяни матимуть змогу не лише обирати, а й сприяти розвитку власних громадянських рис політичних лідерів, оскільки ефективна соціальна політика завжди є міцним засобом легітимізації влади загалом та її лідерів зокрема [11].

Це, зокрема, означає, що освітні процеси у державній кадровій політиці мають бути орієнтовані на моделі компетенцій фахівців, які враховуватимуть напрямки формаційного і цивілізаційного розвитку суспільства, прогнози розвитку публічної сфери, її економічної, культурної, соціодемографічної і політичної складових, тобто дивитися вперед, водночас не відриваючись від життя, реалій країни і світу.

Компетенції фахівців державної служби як системно-практичний і інтеграційний механізм практичного впровадження реформаторських заходів у систему кадрової служби формують у державного службовця психологічну готовність до професійної діяльності. Підвищення рівня компетентності державного службовця є важливою складовою професійної діяльності виходячи із зростання вимог з боку держави до професійних якостей державних службовців, потреби розвитку практичних здібностей

державних службовців (умінь, необхідних людині для досягнення успіху в особистому, професійному та суспільному житті) [12].

Отже, в умовах реформи інститутів суспільства, зокрема, державної служби, державна кадрова політика є найважливішим стратегічним фактором соціально-політичної стабільності суспільства, складовою регуляції життєдіяльності громадян, основою створення збалансованої системи управління людським капіталом, фактором підвищення рівня довіри громадян до держави.

Висновки

Отже, інституційними передумовами підвищення ефективності кадрової політики в процесі реформування системи державної служби є, насамперед, професіоналізація кадрового забезпечення як “системне соціальне явище та діяльнісний процес якісних та кількісних змін у професіональній сфері державних службовців”, формування моделі компетентності фахівців, які враховуватимуть напрямки формаційного і цивілізаційного розвитку суспільства, удосконалення нормативно-правової бази кадрової політики, напрацювання системи підзаконних актів.

Перспективам подальших досліджень проблематики реформування кадрової служби, інституційних змін у перехідних суспільствах, процесу відтворення якісного кадрового потенціалу держави будуть присвячені подальші дослідження авторів.

Література

1. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України [Текст] : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. — К. : НАДУ, 2015. — 160 с.

2. Енциклопедія державного управління [Електронний ресурс] : у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) [та ін.]. — 2011. — Режим доступу : <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/default.aspx>.

3. Гошовська В. А. Організація роботи голови районної державної адміністрації: практичні поради [Текст] : навч.-метод. матер. / авт. кол.: М. М. Білинська, В. М. Вакуленко, Т. Е. Василевська [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Гошовської. — К. : НАДУ, 2010. — 128 с.

4. Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні [Текст] : навч.-метод. посіб. / Р. В. Войтович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : Вид-во НАДУ, 2003. — С. 130.

5. Пашко Л. А. Комунікативна компетентність керівника [Текст] : навч.-метод. матер. / Л. А. Пашко, Н. Б. Ларіна, О. М. Руденко ; упоряд. Г. І. Бондаренко. — К. : НАДУ, 2013. — 76 с.

6. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 278/2004 від 05.03.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

7. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

8. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України № 2490 від 30.03.2015 р. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

9. Оболенський О. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / О. Оболенський, В. Сороко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 21.

10. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів [Електронний ресурс] / К. О. Кікіньова. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/09.pdf>.

11. Гошовська В. А. Українські реалії соціальної держави [Текст] : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; за заг. ред. В. А. Гошовської. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — 96 с.

12. Комунікативна компетентність державних службовців як елемент модернізації системи державної служби [Електронний ресурс] / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. — 2012. — Режим доступу : file:///C:/Users/Asus/Downloads/komunikat_kompetentnist_posibnyk_final.pdf.

**V. Bezruk,
K. Petrakova**

PERSONNEL POLICY REFORM: INSTITUTIONAL PREREQUISITES OF REALIZATION

The institutional prerequisites of personnel policy reform in a transitional society are considered. The analysis of the problems in current state of personnel policy realization in the context of democratization of public administration system is made. The main emphasis is placed on the determination of directions and ways of institutional changes in personnel policy as the basis for effective functioning of public administration institutions in conditions of the EU integration course of Ukraine.

Key words: personnel policy, transitional society, public government reform, institutional changes, professionalization, competence.