

.....

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

.....

УДК 351/354:331.108

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.28>

О. Д. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Я. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

І. Г. Юник

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА

Обґрунтовано, що у процесі наукових досліджень виникає потреба у з'ясуванні та уточненні понять і термінів галузі публічного управління та адміністрування. Здебільшого, цей процес відбувається на основі вибору декількох тлумачень, наведених у публікаціях вітчизняних і зарубіжних учених, енциклопедичних та довідкових видань. Означений статичний підхід не охоплює повної картини сутності досліджуваного поняття, характеристики його змісту, виявленню істотних ознак, підходів, тим більше формулюванню нових переконливих дефініцій.

Встановлено, що єдиного визначення «державної кадрової політики», зокрема що стосується публічної служби – немає. Дослідження еволюції сутності поняття «державна кадрова політика» в системі публічної служби за роки незалежності, засвідчують намагання вчених викласти її суть від найкоротшого до якомога повнішого, водночас громіздкого, місцями перевантаженого деталями, дефінітивного визначення.

Аналіз наведених тверджень «державна кадрова політика» вказує на те, що автори по різному тлумачать, акцентують на різних аспектах та використанні низки класичних теорій і підходів, що безумовно відображаються у її змісті та загалом підтверджує багатоманітність підходів, систематизованих за допомогою табличного методу.

Досліджуючи характеристики поняття «державна кадрова політика», усі визначені ознаки розмежовано на три складові, де перша – розкриває її зміст, друга – її спрямування, третя – характеризує об'єкт, на який вона спрямована.

У чинному законодавстві у сфері публічної служби виявлено концептуальні зміни розуміння служби як діяльності. Зроблено висновок, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована на модернізацію системи публічної служби.

Встановлено, що науковці та практики позиціонують державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави, яка має бути науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період. Результати дослідження слугували формулюванню дефініції «державна кадрова політика» в системі публічної служби.

Ключові слова: державна кадрова політика, публічна служба, кадровий потенціал, система, дефініції, ознаки.

Постановка проблеми. Ґрунтовність будь-якого дослідження тісно корелюється з актуальністю порушеного питання, його багатомірністю, пошуком альтернативних шляхів вирішення проблеми. Державна кадрова політика як ніколи є сьогодні не просто актуальною, а животрепетною, болючою та перезрілою проблемою існування країни.

Розроблення науково обґрунтованої кадрової політики є невідкладним завданням українського суспільства, чи не найважливішою передумовою зміцнення держави, яка об'єктом свого впливу має всі кадри суспільства, людські ресурси загалом. Об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад публічної служби, кадровий потенціал органів публічної влади. У руслі завдань, що стали нагальним викликом часу перед державою та потребами українського суспільства, є необхідність розроблення та формування нового змісту теоретико-методологічної основи науково обґрунтованої державної кадрової політики в системі публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчаючи та аналізуючи накопичений на сьогодні значний за обсягом і змістом масив наукової [1, 4, 5, 8, 10, 15, 19, 22, 24–26] та навчально-методичної [2, 3, 7, 9, 12, 32] літератури, енциклопедичної та довідкової [6, 11, 13, 18, 23] бази, законодавчого [27–30] підґрунтя у сфері державної кадрової політики та публічної служби, не претендуючи водночас на вичерпність висвітлення всіх аспектів проблематики дослідження, зроблено спробу певною мірою узагальнити вітчизняні розвідки. Теоретичну основу для дослідження проблем державної кадрової політики становили напрацювання, наукові роботи плеяди українських учених і фахівців у галузі публічного управління й адміністрування та дотичних до неї.

Зважаючи на те, що чимало теоретичних і практичних підходів до державної кадрової політики були предметом публікацій вітчизняних науковців, джерельна база означеної проблеми не була об'єктом цілісного дослідження, що й зумовлює актуальність наукової розвідки. Практичні аспекти окресленої проблеми частково відображені у публікації авторів [16].

Метою статті є вироблення дефініції «державна кадрова політика в системі публічної служби» на основі з'ясування та розкриття особливостей її теоретико-методологічної основи, зокрема ґенези та характеристики сутності головних понять досліджуваної предметної сфери.

Виклад основного матеріалу. Моніторинг стану державної кадрової політики в системі публічної служби сприяє виявленню сучасних тенденцій та можливих шляхів вирішення назрілих проблем. На підтвердження означеної актуальності вказують «хронічні» невисокі позиції України у міжнародних рейтингах.

Так, Україна, просунувшись у рейтингу конкурентоспроможності 2019 р., погіршила свій показник, і посіла 55 місце в рейтингу 2020 р., залишаючись найменш конкурентоздатною в регіоні Західної та Східної Європи [14, с. 13]. За рівнем сприятливих умов ведення бізнесу, де рейтинг складався з 12 індикаторів державного регулювання цієї сфери, Україна посіла 64-те місце зі 190 країн [14, с. 14], за показниками глобальної цифрової конкурентоспроможності – 58-е та розвитком е-урядування – 69 місце [14, с. 31]. Попри певні успіхи, Україна продовжує залишатись не тільки регіональним аутсайдером, а й входить до переліку 10-найгірших країн рейтингу [14, с. 17]. За субіндексом «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 104 місце (піднявшись зі 110 місця порівняно з попереднім роком) [27].

За результатами щорічного дослідження Global Skill Report 2022 [31] від освітньої платформи Coursera у категорії країн-лідерів Україна посіла 21-ше місце серед 100 країн світу. У рейтингу за технологічними компетенціями: робота з комп'ютерними мережами, базами даних, операційними системами, хмарними обчисленнями та ін. – 8-ме.

Зважаючи на невисокі показники ефективності функціонування державних інституцій в Україні, вважаємо, що державна кадрова політика є вельми важливою складовою загальнодержавної проблематики у частині національної безпеки.

«Публічна служба є ключовою ланкою, що забезпечує соціальне, політичне й економічне життя країни. В умовах війни в Україні відбувається її трансформація. Ми визначили п'ять викликів, спричинених війною. Ідеться про розвиток ефективного лідерства, розбудову дієвих інституцій, зміцнення кадрового потенціалу, встановлення механізмів інклюзивного управління та якісні державні послуги». Ці п'ять викликів у сфері публічної служби України, за твердженням Голови Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) Н. Алюшиної [21], визначатимуть формат «постконфліктної реконструкції» України.

Науковці [5; 10, с. 103] констатують, що єдиного визначення державної кадрової політики у фаховій літературі та чинному законодавстві немає, а відтак його необхідно розглядати в ґенезі досліджень. Відсутність усталеного та вичерпного визначення з одного боку сприяють напрацюванню різних підходів, а з іншого – виникненню термінологічних дискусій.

Звертаючись до практики минулого, що визначає конструктивні та ефективні засоби гармонізації комунікативних відносин між владою та суспільством, привносимо набуті позитивні результати у наступні періоди української державності. Це означає, що підвищити ефективність державної кадрової політики у системі публічної служби без аналізу минулого як передумов майбутнього, так і без урахування сучасних інноваційних трансформаційних процесів – неможливо.

Спроби дослідження еволюції сутності поняття «державна кадрова політика» в системі публічної служби (табл. 1) за роки незалежності, засвідчують намагання вчених викласти її суть від найкоротшого (Н.Р. Нижник, 1997 р.; В.М. Олуйко, 2005 р.) до якомога повнішого, водночас громіздкого, місцями перевантаженого деталями, дефінітивного поняття (Банчук-Петросова О.В., 2013 р.), навіть аналогічного, часом і через декілька років (Жовнірчик Я.Ф., 2017 р.). Пошуки підходів інших науковців упродовж останніх років не увінчались успіхом у силу різних причин, зокрема розпорошення наукових шкіл унаслідок ліквідації системи Націо-

нальної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, затяжними процесами трансформації законодавства про державну службу і ще тривалішими – про службу в органах місцевого самоврядування. Також, на думку А.Б. Грищук [4, с. 72] «Нині є актуальним зміщення акцентів із нарощування загальних обсягів теоретичного дослідження різних аспектів державної служби на вирішення практичного значущих професійних проблем службової діяльності».

Практична робота з понятійно-категорійним апаратом зобов'язує дотримання певних правил. Генеруючи дефініцію необхідно до уваги брати і те, що зі збільшенням поняття, яке визначається – звужується його обсяг. Так, у цьому контексті основний термін «політика» є найбільш ширшим за обсягом (змістовим наповненням), стосується практично всіх сфер (економічна, політична, соціальна та ін.) та суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організації, громадянина тощо). Однак, із кожною ознакою обсяг поняття не лише звужується, але й більш конкретизується його змістове наповнення, зокрема ознака «державна» вказує на приналежність конкретному суб'єкту – державі, «кадрова» – на те, що стосується кадрового потенціалу, персоналу, кадрового резерву. З огляду на це, необхідно наголосити на дотриманні правила співмірності понять, яке визначається та яке обумовлюється, тобто ліва і права частина поняття мають відповідати одна одній. У представлених у таблиці твердженнях означена вимога не завжди дотримана.

Друге правило, якого необхідно дотримуватись у процесі напрацювання дефініцій, «заборона замкнутого кола». Зміст його полягає у забороні використання невідомих понять або тверджень, що потребують окремого тлумачення, у формулюванні дефініції.

Зміст ще однієї вимоги є очевидним, оскільки спонукає науковців та фахівців у відповідній сфері до пошуку, кристалізації понятійно-категорійного апарату з позицій зрозумілості, конкретності та відповідності науковій термінології і науковому

Таблиця 1

Гене́за сутності поняття «державна кадрова політика»

№ з/п	Ініціали, прізвище автора (-ів), джерело	Державна кадрова політика – це...	Рік
1.	Нижник Н.Р., [22, с. 44]	система офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів	1997
2.	Дубенко С.Д., [7, с. 83, 84]	діяльність держави щодо формування, розвитку і використання державних управлінських кадрів, зокрема державної служби	1999
3.	Воронько О.А., [3, с. 11]	вираження назрілих потреб суспільства, вимог життя, докорінних інтересів народу, важлива складова частина політики держави, її головна лінія в сфері добору, розстановки та виховання кадрів	2000
4.	Дьомін О., Леліков Г., Сороко В., [8]	державна стратегія, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегії формування, розвитку та раціонального використання кадрів, всіх людських ресурсів держави	2001
5.	Державне управління, [6, с. 50]	один із пріоритетних напрямів діяльності держави з координації заходів, що проводяться з метою вдосконалення трудового потенціалу країни	2002
6.	Малиновський В.Я., [19, с. 478]	один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку і використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади	2003
7.	Пархоменко-Куцевіл О.І., [25, с. 190]	науково обґрунтована діяльність, яка включає відбір, розстановку, навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, розвиток кадрів державної служби, формування кадрового резерву у сфері державної служби	2004
8.	Желюк Т.Л., [9, с. 100]	визначення місця і ролі кадрів у суспільстві, мети, завдань, найважливіших напрямів, принципів роботи державних структур з кадрами, головних критеріїв їх оцінки, шляхів удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу країни	2005
9.	Оболєнський О.Ю., [23, с. 149]	стратегія, політичний курс щодо роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів працівників органів державної влади та місцевого самоврядування	2005
10.	Олуйко В.М., [24]	засіб досягнення стратегічної мети державних управлінських перетворень в Україні	2005
11.	Лавров А.М., Сурнін В.С., [15]	офіційно визнана й закріплена в документах держави система ідей, принципів, цілей, пріоритетів і орієнтирів по регулюванню державою кадрових процесів, що виливається в стратегію формування й використання, відновлення кадрових ресурсів суспільства	2006
12.	Черноног Є.С., [32, с. 262]	один із важливих напрямків державної політики як сукупності сформованих та законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій державного управління і практичної діяльності державних службовців з їх реалізації; визначає місце і роль кваліфікованих людських ресурсів в органах державної влади, принципи й способи підготовки та розташування кадрів, їх перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та раціонального використання їх професійного потенціалу	2008
13.	Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., [13, с. 77]	послідовна діяльність держави щодо формування вимог до державних службовців, їхнього підбору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб у кадрах державних службовців	2009
14.	Малиновський В.Я., [18, с. 144]	стратегічна діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень	2010

15.	Мельник І.М., [20]	політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вона призначена визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, а також цілі та пріоритети кадрової діяльності	2010
16.	Лучанінова Л.О., [17]	у побутовій свідомості кадрова політика сприймається як просте маніпулювання кадрами, а стосовно вищого державного управління – як патронат над ключовими державними посадами, що нерідко виявляється предметом торгів за лаштунками. І в тому є велика біда та небезпека для нашої держави, що місце зваженої, обґрунтованої, керованої державної кадрової політики займають примхи та тимчасові ситуативні уподобання деяких вищих посадових осіб	2011
17.	Іванченко Ю.Г., [11, с. 105, 106]	цілеспрямована, розрахована на тривалий період стратегічна діяльність держави з формування, збереження, зміцнення, розвитку та раціонального використання людських, трудових, кадрових ресурсів країни, визначення для досягнення цієї мети довгострокових цілей, соціально-економічних і політичних завдань, конкретних заходів щодо ідеологічного, програмного та ресурсного забезпечення головних передумов для реалізації національних інтересів у контексті побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою; науково обґрунтована діяльність щодо модернізації системи державної служби й служби в органах місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб у кадрах відповідного спрямування	2011
18.	Ковбасюк Ю.В. та ін., [5, с. 3]	цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності	2012
19.	Банчук-Петросова О.В., [1]	цілеспрямована загальнодержавна Національна стратегія, яка розрахована на тривалий період стратегічної діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність в контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою	2013
20.	Білинська М.М., Сороко В.М., Чмига В.О., [2]	вид державної політики, визначає найважливіші стратегічні цілі, завдання, принципи, напрямки й пріоритети діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин, це державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усього кадрового потенціалу суспільства	2013
21.	Приходько О.М., [26, с. 69]	система теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямованої на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності	2013
22.	Жовнірчик Я.Ф., [10, с. 103]	цілеспрямована загальнодержавна Національна стратегія, яка розрахована на тривалий період стратегічної діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність в контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою	2017
23.	Лопатченко І.М., [12, с. 15]	стратегія держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства	2020

Джерело: Укладено авторами

стилю, вимогам ділової української мови, уникаючи необґрунтованих запозичень іншомовних слів.

Проведене нами дослідження виокремлених істотних ознак поняття «державна кадрова політика» підтверджує багатоманітність підходів (табл. 2). Як показало дослідження автори по різному тлумачать значення поняття, часом вкладаючи різний зміст. Так, державна кадрова політика інтерпретується науковцями як цілеспрямована стратегія / діяльність держави, один із ресурсів суспільного розвитку, складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації, система теоретичних положень, потужний інструмент реформування публічної адміністрації та публічного управління загалом. Водночас, учені акцентують і на негативних аспектах державної кадро-

вої політики, наголошуючи на патронаті над ключовими державними посадами, що часто-густо виявляється предметом торгів за лаштунками; як засобі боротьби за владу в результаті простого маніпулювання кадрами, що нерідко зустрічається на практиці з незрозумілих для суспільства підстав.

У вивченні проблем державної кадрової політики О.М. Приходько [26, с. 70, 71], наголошує на використанні низки класичних теорій: політичного лідерства, раціональної бюрократії, правлячих еліт, природничо-наукової, психологічних теорій та марксистської соціології, а також цілий перелік підходів: інституційного, синергетичного, культурологічного, функціонально-структурного, системного, ситуаційного та рефлексивного, що безумовно відображаються й у її змісті.

Таблиця 2

Сутнісні характеристики поняття «державна кадрова політика»

№ з/п	Ознаки сутності поняття «державна кадрова політика»	Банчук-Петросова О.В.	Білинська М.М. та ін.	Воронько О.А.	Державне управління	Дубенко С.Д.	Дьомін О. та ін.	Желюк Т.Л.	Жовнірчик Я.Ф.	Іванченко Ю.Г.	Ківалов С.В. та ін.	Лавров А.М., Сурнін В.С.	Лопатченко І.М.	Ковбасюк Ю.В.	Лучанінова Л.О.	Малиновський В.Я.	Малиновський В.Я.[18]	Мельник І.М.	Нижник Н.Р.	Оболєнський О.Ю.	Олуйко В.М.	Пархоменко-Кущевіл О.	Приходько О.М.	Черноног Є.С.
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	І складова																							
1.	напрямок державного управління				+											+								
2.	політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні						+													+				
3.	напрямок, вид, складова державної політики		+	+																				+
4.	політика держави у сфері державної служби																	+						
5.	стратегія держави	+	+				+		+				+				+	+		+				
6.	засіб досягнення стратегічної мети																					+		
7.	діяльність держави				+	+				+	+			+		+	+					+		
8.	система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин																						+	
9.	система /сукупність офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів								+			+							+				+	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
10.	конкретні заходи щодо ідеологічного, програмного та ресурсного забезпечення									+														
11.	просте маніпулювання кадрами														+									
12.	патронат над ключовими державними посадами, що нерідко виявляється предметом торгів за лаштунками														+									
13.	діяльність щодо модернізації системи публічної служби									+														
	II складова																							
1.	пошук	+		+					+		+													
2.	планування														+									
3.	прогнозування											+			+									
4.	формування	+	+				+	+		+	+	+	+	+		+		+		+				+
5.	розвиток	+	+				+			+	+				+				+		+		+	+
6.	використання	+	+				+	+	+	+	+	+	+	+		+		+		+				+
7.	відбір, розстановка кадрів державної служби			+															+			+		+
8.	відтворення	+								+		+												
9.	збереження кадрів										+													
10.	удосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату			+				+			+							+	+					
11.	забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів	+								+														
12.	визначення вимог до державних службовців											+												
13.	встановлення цілей, завдань, пріоритетів		+						+						+				+				+	
14.	визначення форм і методів кадрової роботи																							+
15.	визначення місця і ролі кадрів у суспільстві, мети, принципів роботи державних структур із кадрами, головні критерії їх оцінки									+														+
16.	координація заходів				+																			
	III складова																							
1.	людський капітал	+								+	+													+
2.	усі трудові ресурси України			+							+				+									

Закінчення таблиці 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
3.	кадровий потенціал суспільства		+					+				+	+												
4.	працівники органів державної влади та місцевого самоврядування									+										+					
5.	кадри державних службовців										+														+
6.	кадровий резерв у сфері державної служби																						+		

Джерело: Укладено авторами

Досліджуючи характеристики поняття «державна кадрова політика», усі визначені ознаки розмежовано на три складові, де їх сукупність (13 од.) першої складової розкриває її зміст, відповідаючи на питання: що це? За допомогою другої складової ознак (16 од.) наведених дефініцій з'ясовуємо на що саме спрямована державна кадрова політика, тобто які питання регулює державна кадрова політика на думку науковців. Третя складова (6 од.) – характеризує об'єкт, на який спрямована державна кадрова політика.

Аналізуючи першу складову наведених дефініцій (табл. 2) з'ясовано, що найбільшу кількість серед виокремлених ознак поняття «державна кадрова політика» набрали, насамперед, «стратегія держави» та «діяльність держави» (по 8 балів). Це означає, що науковці та практики позиціонують державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави. Більшість із них схиляються також до думки, що ця стратегічна діяльність держави має бути науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період.

Щодо другої складової, яка характеризує предмет спрямування цієї стратегічної діяльності держави, то пріоритет виявився за двома ознаками: «формування» (14 балів) та «використання» (15 балів), менше – «розвиток» (10 балів) та значно менше (по 5 балів) – «вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату», «встановлення цілей, завдань, пріоритетів», не кажучи вже про інші, хоча і важливі у практичному вимірі елементи кадрової роботи:

пошук, прогнозування, відтворення, збереження кадрів, встановлення вимог та ін. Серед указаних особливостей цієї складової відсутні також такі, як: створення реєстрів кадрів, їх звільнення та захист, стимулювання праці та ін. Отже, формування, розвиток та раціональне використання кадрів органів публічної влади є другою важливою складовою означених дефініцій та вказують на механізм формування та реалізації державної кадрової політики.

У чинному Законі України «Про державну службу» (2015 р.) [28] порівняно з попередніми його редакціями 1993 р. та 2011 р. концептуально змінилося розуміння цього виду служби як діяльності. Погоджуємось із позицією А.Б. Гришук [4, с. 26], що «якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції».

Аналогічний підхід законодавець пропонує використати і стосовно служби в органах місцевого самоврядування. Якщо у ст. 1 діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [29] сутність цього виду служби викладено як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом», то

у законопроекті № 6504 [30] – акцентується увага якраз на «забезпеченні» реалізації територіальними громадами цього права. Тому, вважаємо, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована, насамперед, на модернізацію системи публічної служби, постійне її вдосконалення з урахуванням викликів часу, що переключається із згаданим вище «розвитком».

Перелік ознак третьої складової у порівнянні з двома попередніми, є незначний (6 ознак), але доволі розпорошений. Фактично, жодна з наведених не стала домінуючою, найбільше балів (по 4) набрали «кадровий потенціал суспільства» та «людський капітал». На нашу думку, якщо йдеться про державну кадрову політику, то відповідно, вона має поширюватись на кадровий потенціал усіх органів публічного управління та адміністрування. Тобто вона має стосуватись не лише державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але і тих, які не маючи такого статусу, перебувають у цих інституціях на керівних посадах, а також осіб на політичних і патронатних посадах, у кадрових резервах, який тепер відсутній у державній службі тощо. Оскільки, кадри – це найбільш стабільний соціальний елемент суспільства та держави, є носієм їх традицій та досвіду. Саме кадри зберігають ці якості навіть під час трансформації суспільно-політичного устрою чи інституційних змін у державі.

Проведений аналіз уможлиблює таке формулювання визначення поняття «державна кадрова політика в системі публічної служби» як: науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період стратегічна діяльність держави щодо функціонування механізму кадрового забезпечення, пов'язаного, насамперед, із формуванням, розвитком і раціональним використанням кадрового потенціалу органів публічної влади. Іншими словами – це науково обґрунтована стратегічна діяльність держави, спрямована на постійне оновлення функціонування механізму кадрового забезпечення органів публічної влади.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна виокремити декілька концепцій

сутності державної кадрової політики в системі публічної служби. Прихильники першої концепції («діяльнісної») визначають її як стратегічну діяльність держави, розкриваючи структурні елементи цього процесу й акцентуючи на формуванні та використанні кадрового потенціалу суспільства. Зміст другої концепції – «інструментальної» – формують підходи науковців, що містять теоретичний і практичний інструментарій діяльності держави у частині модернізації системи публічної служби з метою її вдосконалення. Послідовники третьої концепції («системної») вбачають державну кадрову політику як сформовану узагальнену систему з визначеними структурними елементами (цілями, завданнями, принципами тощо стосовно формування, розвитку, перестановки, навчання та ін.). Четверту, «оціночну», концепцію представляють підходи, у яких викладено якісні (маніпулятивна, ефективна та ін.) виміри стану державної кадрової політики у певний період, підтверджуючи існуючі її типи (активна, реактивна, пасивна та ін.).

Використаний підхід до аналізу теоретико-методологічної основи на прикладі державної кадрової політики в системі публічної служби сприяв виробленню нової обґрунтованої дефініції, з'ясуванню змісту інших головних понять досліджуваної предметної сфери, виокремленню істотних ознак, а також процесу вдосконалення понятійно-категорійного апарату у галузі публічного управління та адміністрування загалом.

Список використаної літератури:

1. Банчук-Петросова О. В. Теоретичні основи сучасної державної кадрової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua>
2. Білинська М. М., Сороко В. М., Чмига В. О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
3. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. К. : УАДУ, 2000. 156 с.
4. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛДУВС, 2018. 232 с.

5. 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.
6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. К. : Ін Юре, 1999. 242 с
8. Дьомін О., Леліков Г., Сороко В. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами. *Вісник державної служби України*. 2001. № 2. URL : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37667&cat_id=37402&ctime=1141128557187.
9. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. К. : ВД «Професіонал», 2005. 576 с.
10. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
11. Іванченко Ю. Г. Державна кадрова політика. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба. К. : НАДУ, 2011. 524 с.
12. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Модуль I / укладачі: І. М. Лопатченко. Х. : НУЦЗУ, 2020. 46 с.
13. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон України «Продержавну службу»: науково-практичний коментар. Вид. 2-ге, змінене і доповнене. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
14. Конкурентоспроможність України 2020–2021. К. : Департамент розвитку електронних комунікацій Адміністрації Держспецзв'язку, 2021. 71 с.
15. Лавров А. М., Сурмін В. С. Реформування економіки: регіональні аспекти. *Економіка України*. 2006. № 8. С. 45–51.
16. Лазор О. Д. Лазор О. Я. До питання практичної компоненти роботи з поняттями у галузі публічного управління та адміністрування. *Актуальні проблеми науки, освіти і суспільства: досвід та перспективи* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дрогобич, 22.02.2023 р.) : у 3 ч. Ч. 3. Дрогобич : ЦФЕНД, 2023. С. 85–91.
17. Лучанінова Л. О. Державна кадрова політика – найважливіша передумова зміцнення держави. URL : <http://www.kbua.kharkov.ua>
18. Малиновський В. Я. Державна кадрова політика. Енциклопедичний словник з державного управління : уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
19. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб., вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.
20. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL : www.academy.gov.ua
21. Наталія Алюшина представила експертам ООН п'ять викликів у сфері публічної служби. URL : <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-predstavila-ekspertam-oon-pyat-viklikiv-u-sferi-publichnoyi-sluzhbi>. [06.04.2022 р.]
22. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. К. : Вид-во УАДУ, 1997. 71 с.
23. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
24. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : дис. ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». К. : НАДУ, 2005. 423 с.
25. Пархоменко-Куцевіл О.І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні – базовий елемент механізмів державного управління. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2004. Вип. 2 (16). С.188–194.
26. Приходько О.М. Теоретичні підходи до вивчення державної кадрової політики. *Держава та регіони*. 2013. № 3 (43). С. 68–72.
27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
28. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
30. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
31. Україна увійшла до десятки країн в рейтингу технологічних навичок. URL : <https://www.ukrinform.ua>
32. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 458 с.

Lazor O., Lazor O., Yunyk I. State personnel policy in the public service system: theoretical and methodological basis

It is substantiated that in the course of scientific research there is a need to clarify and specify the concepts and terms of the field of public management and administration. For the most part, this process is based on the choice of several interpretations given in the publications of domestic and foreign scholars, encyclopedic and reference publications. This static approach does not cover the full picture of the essence of the concept under study, characterisation of its content, identification of essential features and approaches, let alone formulation of new convincing definitions.

It is established that there is no single definition of "state personnel policy", in particular, with regard to the public service. The study of the evolution of the essence of the concept of "state personnel policy" in the public service system over the years of independence shows that scholars have tried to present its essence from the shortest to the most complete, at the same time cumbersome, sometimes overloaded with details, definitional definition.

The analysis of the above statements of the "state personnel policy" indicates that the authors have different interpretations, focus on different aspects and use a number of classical theories and approaches, which are certainly reflected in its content, which generally confirms the diversity of approaches systematised using the tabular method.

When studying the characteristics of the concept of "state personnel policy", all the identified features are divided into three components, where the first one reveals its content, the second - its direction, and the third - characterises the object to which it is directed.

The author identifies conceptual changes in the understanding of service as an activity in the current legislation in the field of public service. It is concluded that in this part, the State personnel policy should be aimed at modernising the public service system.

It is established that scientists and practitioners position the state personnel policy as a strategic activity of the state, which should be scientifically sound, purposeful and designed for a long period. The results of the study served to formulate the definition of "state personnel policy" in the public service system.

Key words: *state personnel policy, public service, human resources, system, definitions, features.*