

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті визначено сутність державної кадрової політики, її мету та основні завдання; розкрито основні проблеми, що існують у кадровій діяльності держави; здійснено аналіз основних механізмів і засобів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.*

*Ключові слова: державна кадрова політика, державна служба, кадри державних органів, стратегія державної кадрової політики, доктрина державної кадрової політики, концепція державної кадрової політики, механізми реалізації державної кадрової політики.*

Розвиток України і проведення адміністративної реформи мають супроводжуватися вдосконаленням державної служби, оскільки її сучасний стан не відповідає актуальним потребам суспільства, держави і вимогам адміністративної реформи. Метою такого розвитку є становлення професійної, ефективної, стабільної та авторитетної державної служби [1, с. 83]. Необхідною передумовою реалізації державно-службових відносин є визначення конкретних державних органів і посадових осіб, яким надається право здійснювати прийом на державну службу, а також призначати та переміщати їх на посадах, присвоювати їм ранги.

Важливий елемент роботи з кадрами державних органів – здійснення державної кадрової політики. Кадрова політика закріплюється в законах, інших нормативно-правових актах, за допомогою яких і втілюється в життя. Успіх кадрової політики прямо залежить від якості державного апарату, від дотримання ним законодавства, від його виконавчої дисципліни.

Вивчення даної проблеми в нашій країні почалося порівняно недавно. Однак проблеми формування кадрової політики в органах державної влади знайшли відображення в працях вітчизняних і зарубіжних авторів, а саме: М.М. Білинської, К.О. Ващенко, В.С. Загорського, Ю.В. Ковбасюка, І.П. Лопушинського, Ю.П. Сурміна, В.С. Фуртатова. Значний внесок у формування наукових поглядів щодо вдосконалення та розвитку механізмів державної кадрової політики здійснили такі російські вчені, як: А.С. Большаков, О.І. Боткін, В.Р. Веснін, В.А. Дятлов, Б.Л. Єрьомін, А.Я. Кибанов, Є.І. Комаров, В.В. Черепанов, М.В. Шедій та ін.

**Метою статті** є визначення сутності державної кадрової політики, її мети та основних завдань; розкриття основних проблем, що існують у кадровій діяльності держави; аналіз основних механізмів і за-

собів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.

Державна кадрова політика – це стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства. Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., схваленої Указом Президента від 01.02.2012 р. № 45/2012, метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України, як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою [4]. Державна кадрова політика полягає у визначенні стратегії роботи з кадрами на загальнодержавному рівні.

Головне завдання, яке стоїть сьогодні перед владою щодо кадрової діяльності, – вирішення кадрових проблем і усунення негативних явищ у даній сфері.

До негативних явищ роботи держави з кадрами слід віднести:

- відставання рівня професіоналізму та компетентності кадрів від потреб суспільства і державного управління, які динамічно розвиваються. Цей рівень не відповідає тим завданням, що стоять, оскільки серед персоналу державної служби, наприклад, багато працівників, базова освіта яких не відповідає необхідним вимогам;
- посилення самостійності і незалежності державного апарату від представницьких органів влади, зниження його підконтрольності як з боку законодавчої влади, так і з боку громадянського суспільства;
- посилення бюрократичної залежності працівників від керівництва, суб'єктивізму та службового свавілля начальника;
- втрата багатьох норм адміністративної моралі та етики, поява у службовій діяльності та поведінці чиновників всездозволеності, неповаги до людей;
- посилення кадрової, правової та соціальної незахищеності державних службовців;

– кадрова залежність від політичної кон'юнктури, від суб'єктивізму керівників, що приходять на високі пости зі своєю “кадровою командою”. Це породжує у службовців невпевненість у завтрашньому дні.

Кадрова політика завжди розглядається, насамперед, як інструмент влади, засіб досягнення своїх інтересів. Тому потрібно ще багато чого зробити, щоб у нашому менталітеті утвердилася істина про те, що управління професійним досвідом людей – це загальносуспільна справа, яка має мати прозорі демократичні форми [6, с. 31].

Першочерговими завданнями у виробленні ефективної системи державної кадрової роботи є:

- розробка загальних принципів кадрової політики в системі державного управління, визначення пріоритетів стратегічних та практичних;
- організаційно-штатна політика, яка передбачає в органах державного управління процес планування потреби в трудових ресурсах, формування структури і штату, призначення, створення системи резерву, ротації тощо;
- інформаційна політика – створення і підтримка системи руху кадрової інформації;
- фінансова політика – формування принципів розподілу засобів, забезпечення ефективної системи стимулювання праці;
- політика розвитку кадрів – забезпечення програми розвитку, профорієнтація й адаптація співробітників, планування індивідуального просування, формування команд, професійна підготовка і підвищення кваліфікації;
- оцінка результатів діяльності – аналіз відповідності кадрової політики і стратегії організації, виявлення проблем у кадровій роботі, оцінка кадрового персоналу [5, с. 178–179].

Усі вищезазначені завдання зумовлюють необхідність застосування нових наукових підходів, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду формування та реалізації державної кадрової політики; використання організаційно-управлінських, соціально-економічних, правових, моральних та психологічних знань і вмінь.

Формування теорії державної кадрової політики – складний і багатогранний, але вкрай необхідний процес. Неможливо мати єдину кадрову політику в Україні, не маючи достатньо об'єктивної наукової, теоретичної бази її формування та реалізації. У розробці сучасної теорії державної кадрової політики слід передбачити наукове обґрунтування таких послідовних і взаємозалежних етапів [3]:

1. Визначення доктрини державної кадрової політики, сутність якої полягає в тому, що держава і громадянин, роботодавець та працівник мають стати соціальними

партнерами в професійно-трудовій діяльності людини щодо самореалізації особистості та розвитку суспільства в цілому.

2. Розробка концепції державної кадрової політики, насамперед її цілей, пріоритетів і принципів. Концепція державної кадрової політики повинна представляти із себе систему науково обґрунтованих ідей, цілей, пріоритетів, принципів, що визначають оптимальний підхід держави до вирішення кадрових проблем в установах, організаціях, державних і муніципальних органах, у суспільстві в цілому. Концепція державної кадрової політики має виходити з того, що:

- розробка та здійснення державної кадрової політики є однією із найскладніших проблем державного масштабу, оскільки має багатогранний і суперечливий характер. Вона не може бути зведена до вирішення тільки організаційно-управлінських завдань, тим більше до підбору та розстановки керівних кадрів. Важливо виявити та реалізувати взаємодію кадрових процесів із соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з історично закладеними в ньому традиціями та стереотипами в масовій свідомості;
- кадрова політика держави є сукупністю різних соціальних функцій; будучи ефективним інструментом державного управління, важливим чинником розвитку суспільства, кадрова політика одночасно є елементом саморегуляції життєдіяльності населення;
- кадрова політика має свою об'єктивну логіку, віддзеркалюючи рівень розвитку, потреби та можливості українського суспільства й держави, реальний стан кадрів, рівень їхнього професіоналізму і закономірності розвитку кадрових процесів, їхню залежність від характеру та рівня суспільно-політичного та економічного ладу [2, с. 295].

3. Визначення змісту та прийняття кадрової політики на всіх рівнях (державному, регіональному, місцевому та приватному).

4. Розробка механізму реалізації державної кадрової політики, формування цільових кадрових програм, прийняття поточних планів, заходів з упровадження цільових кадрових програм реалізації кадрової політики, які є складовими частинами управління персоналом в конкретному закладі, підприємстві, організації. Потрібна розробка нових, сучасних методологічних, правових, економічних, соціальних та інших умов, форм і методів ефективної роботи з кадрами в державних органах, органах місцевого самоврядування, а також впливу на кадрову ситуацію в державному, регіональному і приватному секторах економіки, у сфері науки, освіти, охорони здоров'я, культури.

5. Формування цільових кадрових програм.

6. Прийняття поточних планів, заходів з реалізації цільових кадрових програм реалізації державної кадрової політики. Сутність кадрового планування полягає в наданні людям робочих місць у потрібний момент часу і необхідній кількості відповідно до їх здібностей, кваліфікації та вимог виробництва. Цей метод управління персоналом здатний погоджувати і врівноважувати інтереси роботодавців та працівників.

Кадрове планування здійснюється як в інтересах організації, так і в інтересах її персоналу. Для організації важливо мати в своєму арсеналі у потрібний час, у потрібному місці, у потрібній кількості та з відповідною кваліфікацією такий персонал, який необхідний для вирішення виробничих завдань, досягнення її цілей. Кадрове планування повинно створювати умови для мотивації більш високої продуктивності праці та задоволеності роботою. Людей приваблюють в першу чергу ті робочі місця, де створені умови для розвитку їх здібностей та гарантований високий і постійний зарібок.

Державна кадрова політика передбачає зосередження зусиль держави на основних моментах. Це викликано обмеженістю ресурсу, а також тимчасовим чинником, тобто об'єктивною необхідністю вирішення питань реформування у сфері кадрової політики в максимально стислі терміни.

Розробка механізмів реалізації державної кадрової політики в умовах модернізації суспільства – надзвичайно складна теоретична й практична проблема. Як засіб державних органів, механізми реалізації державної кадрової політики безпосередньо реалізують кадровий потенціал державної служби, перетворюють кадровий корпус у могутній ефективний ресурс держави. Їхня ефективність багато в чому визначається ступенем наукової обґрунтованості кадрових процесів, що утворюють контур даного механізму.

Механізм реалізації державної кадрової політики – це система, що призначена для перетворення, руху кадрових процесів у заданому напрямку. Виділяються механізми: нормативно-правового забезпечення; організаційного забезпечення; науково-інформаційного та навчально-методичного забезпечення державної кадрової політики. Даний перелік механізмів не вичерпує всі існуючі системи регулювання кадрових процесів, існує ще й економічний, соціальний, інституційний та інші засоби впливу на кадрові процеси.

Всі механізми реалізації державної кадрової політики націлені на людей. Це дозволяє виявити такі способи впливу:

1. Примус. У його основі – силовий вплив на людину як біологічну істоту, на її фізичну сутність.

Суб'єкт влади своєю силою змушує інших робити те, що йому потрібно або загрожує силою. З наявних у суб'єкта коштів силового впливу (армія, силові структури, в'язниці, секретні служби тощо) конструюється механізм для досягнення тих чи інших кадрових цілей: повалення правлячого режиму, відсторонення від посади, включаючи фізичне насильство і навіть знищення політичних противників тощо. Всі ці механізми засновані на принципі примусу людей до дії або бездіяльності (за бажанням суб'єкта).

2. Переконавання. У його основі лежить інформаційний раціональний вплив на розум людини, її свідомість. Суб'єкт влади фактами й аргументами переконує людей діяти так, як йому потрібно, а не інакше. Для цього він вибудовує спеціальні механізми із засобів масової інформації, наукових, навчальних та інших закладів, які спонукають голосувати за одних і проти інших політичних лідерів, вимагає відставки одних і приходу на їх місце інших тощо.

3. Навіювання. На основі цього принципу побудовані механізми соціального впливу на підсвідомість людей, на їхні почуття. Ці механізми конструюються з коштів літератури і мистецтва, релігії, містики тощо. Механізми ірраціонального впливу переслідують ті ж кадрові цілі, але побудовані інакше й складаються з іншого матеріалу.

4. Соціальний дизайн. У його основі – вплив не на людей, а на умови їх життєдіяльності, на конструювання оптимальних умов для бажаних дій людей. Це вплив на соціальну сутність людини, її соціальне оточення. На цьому принципі засновані механізми регулювання кадрових процесів: правові, економічні, політичні, соціальні.

В якості елементів (блоків) того чи іншого механізму реалізації державної кадрової політики суб'єкт влади використовує наявні у його розпорядженні засоби:

1. Соціальні суб'єкти: народонаселення, об'єднання громадян, їх сім'ї.

2. Умови життєдіяльності: рівень життя; всі види обслуговування населення (житлове, транспортне, торгове та інше, включаючи охорону здоров'я, освіту, науку, культуру й мистецтво).

3. Соціально-політичні: адміністративно-правові, економічні та соціальні інститути (органи влади, силові структури, фінанси, громадські організації тощо).

4. Природне середовище проживання: земельні ділянки та інші природні ресурси.

Ті з них, які задіяні у вирішенні кадрових проблем, виступають факторами впливу на державну кадрову політику. З них вибудовуються соціально-технологічні блоки таких конструкцій, як: інститут номенклатури, кадровий резерв органів влади; комплекси гарантій, пільг тощо [7, с. 26].

Результативність механізмів реалізації державної кадрової політики багато в чому залежить від рівня і стану суспільства, ор-

ганів влади і управління. На жаль, на сучасному етапі доводиться констатувати, що реформи останнього десятиліття і, в тому числі, затяжний характер адміністративної реформи тільки посилили дистанціювання влади від людини, породили незатребуваність кадрового потенціалу країни, призвели до дезорієнтації людей щодо суспільних цінностей, коли гідність людини визначається величиною її капіталу та можливостями входження до владних кіл, коли тіньова економіка стає надійніше легальної, а справедливість і закон ризикують стати протилежними поняттями. Крім того, більшість державних чиновників, на жаль, не володіють достатньою конкурентоспроможністю порівняно із сучасним менеджментом великих компаній.

**Висновки.** У статті визначено сутність державної кадрової політики, її мету та основні завдання; розкрито основні проблеми, що існують у кадровій діяльності держави; здійснено аналіз основних механізмів і засобів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.

Виявлено, що сучасна кадрова політика не здатна забезпечити залучення до органів влади таких людей, які б повною мірою відповідали сучасним соціально-політичним і економічним вимогам. Розробка ефективної системи кадрової роботи є найважливішим завданням держави. Все це робить актуальними питання розробки механізмів формування та реалізації державної кадрової політики.

#### Список використаної літератури

1. Лопушинський І.П. Модерна державна кадрова політика як запорука реформування системи публічної влади в Україні / І.П. Лопушинський, В.Д. Сусоров // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. праць. – 2011. – № 2 (5). – С. 82–87.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
3. Овчинников Г.П. Кадры вчера и сегодня: проблемы государственной кадровой политики и подготовки кадров [Электронный ресурс] / Г.П. Овчинников // ЧиновникЪ. – № 3 (05) (37). – Режим доступа: <http://chinovnik.uapa.ru/2005/3/>.
4. Стратегія державної кадрової політики України : [проект] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/photo/strategia.pdf>.
5. Фуртатов В.С. Кадрова політика держави в системі державного управління / В.С. Фуртатов // Наукові праці. Політичні науки. – Т. 54. – С. 178–181.
6. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы : учеб. пособ. / В.В. Черепанов. – М. : Финакадемия, 2009. – Ч. 1. – 144 с.
7. Шедий М.В. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособ. / М.В. Шедий. – Орел : Изд-во редакции журнала "Образование и общество", 2006. – 112 с.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013.

#### Коваленко Е.А. Проблемы формирования государственной кадровой политики в Украине

*В статье определена сущность государственной кадровой политики, ее цель и основные задачи; раскрыты основные проблемы, существующие в кадровой деятельности государства; осуществлен анализ основных механизмов и средств реализации государственной кадровой политики и их результативности на современном этапе.*

*Ключевые слова: государственная кадровая политика, государственная служба, кадры государственных органов, стратегия государственной кадровой политики, доктрина государственной кадровой политики, концепция государственной кадровой политики, механизмы реализации государственной кадровой политики.*

#### Kovalenko E. The problems of formation cadre state policy in Ukraine

*In article defined the nature of cadre state policy, its purpose and objectives; solved the main problems that exist in the cadre activity of the state, the analysis of the basic mechanisms and means of implementation of cadre state policies and their performance today.*

*Cadre state policy – a strategy of state formation and management of human resources of society. The goal of cadre state policy is to ensure that all spheres of state qualified cadre necessary for the realization of national interests in the context of Ukraine as a democratic and social state with a developed market economy. Cadre state policy is to identify strategies to work with staff at the national level.*

*The main task now facing the government regarding staffing of solving human problems and eliminate negative phenomena in this area.*

*The negative effects of the state work with staff include:*

*– backlog level of professionalism and competence of the cadre from needs of society and government that developing dynamically. This level does not correspond to the tasks, that lie, as the*

*staff of the civil service, for example, quite a large number of workers, basic education which does not meet the necessary requirements;*

*– strengthening the autonomy and independence of the state apparatus from executive authority, reducing its accountability to both the legislature and the civil society;*

*– strengthening bureaucratic dependence of workers from leadership, subjectivity and official self-will of chief;*

*– the loss of many norms of the administrative morality and ethics, the emergence in official activities and behavior of officials permissiveness, disrespect for people;*

*– strengthening human resources, legal and social insecurity of civil servants;*

*– HR dependent on the political situation, from the subjectivity of managers who come to high office with his “human resources team”. This creates uncertainty among employees in the future.*

*The mechanism of cadre state policy – a system that is destination to transform, movement HR processes in a given direction. Provision mechanisms: regulatory support, organizational support, scientific-information and training-methodology support of cadre state policy.*

*All the mechanisms of realization of cadre state policy aimed at human.*

*Effectiveness of the mechanisms of realization the cadre state policy largely depends on the level and condition of society, government and management.*

*Was educed, that the present-day cadre state policy can not provide the inclusion into authorities such people who would fully meet modern socio-political and economic requirements. Development of an effective system of HR is the most important task of the state. All this makes the actual question of formation mechanisms of development and implementation of cadre state policies.*

*Key words: cadre state policy, public service, government personnel, the strategy of cadre state policy, the doctrine of cadre state policy, the concept of cadre state policy, mechanisms of realization the cadre state policy.*