

УДК 35.08:351 (477)

*Л. О. Бобко,
к. пед. н., доцент кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка
Л. В. Мариняк,
магістр кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*L. O. Bobko
Candidate of Science (Pedagogical),
associate professor of the Department Economic and Management,
Ivan Franko National University of Lviv
L. V. Maryniak
Master's Degree, Department of Economics and Management,
Ivan Franko National University of Lviv*

ACTUAL PROBLEMS OF FORMATION OF PERSONNEL POLICY OF THE SYSTEM OF THE STATE SERVICE OF UKRAINE

У статті проаналізовано основні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України. Висвітлено наукові підходи до розуміння сутності державної кадрової політики. Обґрунтовано цілі, принципи та мета державної кадрової політики. У статті вказується, що формування ефективної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом, адже існує багато проблем і недоліків у вітчизняній кадровій політиці, які потребують ефективних рішень. Кадрова політика може бути результативною у разі дотримання певних вимог за умови послідовної реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів. Проаналізовано причини виникнення проблем формування кадрового забезпечення. Зазначається про необхідність формування правильного ставлення громадян до державної служби, а також до статусу державного службовця. Описані основні риси, якими має бути наділений, сучасний представник влади. Вказані пріоритетні завдання, визначені Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Запропоновано рекомендації щодо вирішення проблем кадрової політики та пропозиції для якісного формування складу державних службовців. Доведено, що державна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для суспільного контролю, адже відкритість державної служби сприятиме зростанню її авторитету, престижу, без чого неможливо залучити на службу найбільш гідних молодих людей. Визначено перспективи подальших наукових досліджень.

The article analyzes the main problems of the formation of personnel policy of the civil service system of Ukraine. The scientific approaches to understanding the essence of the state personnel policy are highlighted. The goals, principles and purpose of the state personnel policy are substantiated. The article states that the formation of an effective personnel policy is a rather

complicated, controversial process, since there are many problems and disadvantages in the domestic personnel policy that require effective solutions. Personnel policy can be effective if certain requirements are met, subject to the consistent implementation of a number of scientific, methodological, legislative, political, organizational and managerial measures. The reasons of the problems of personnel supply formation are analyzed. It is mentioned about the necessity of forming the right attitude of citizens to the civil service, as well as the status of a civil servant. The main features that should be endowed, the modern representative of power are described. The specified priority tasks defined by the State Personnel Policy Strategy for 2012-2020. As stated in the document, the purpose of the state personnel policy is to provide all spheres of vital activity of the state with skilled personnel necessary for the realization of national interests in the context of Ukraine's development as a democratic, social state with a developed market economy. The desire of Ukraine to meet the European level in all spheres of the state's activity requires significant changes, in particular, those concerning the improvement of personnel policy in the system of public administration and local self-government. Recommendations for solving the problems of personnel policy and proposals for qualitative formation of the composition of civil servants are offered. It is proved that the civil service in a democratic society should be an institution open to public control, since the openness of the civil service will contribute to the growth of its authority, prestige, without which it is impossible to attract the most worthy young people to the service. The prospects of further scientific researches are determined.

Ключові слова: кадрова політика; кадрове забезпечення; кадровий потенціал; державна служба; державний службовець; державне управління.

Key words: personnel policy; staffing; personnel potential; civil service; civil servant; public administration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Радикальні зміни у всіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, зокрема і в кадровій політиці, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. Особливого значення набуває аналіз проблем формування та реалізації державної кадрової політики в органах влади, оскільки від кадрового потенціалу залежить успіх здійснення політики держави в цілому.

Актуальність теми дослідження визначає також гострий дефіцит підготовки кваліфікованих високоморальних кадрів, що пов'язаний з кризою кадрового потенціалу державної служби України та недостатнім розвитком механізму його формування. Нагальною залишається проблема орієнтації державних службовців на потреби суспільства та людини, де початком формування нового світогляду кадрів державної служби повинно стати усвідомлення ними своєї головної ролі, яка полягає у наданні послуг населенню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кадрового забезпечення органів виконавчої влади в Україні є об'єктом постійної уваги вітчизняних управлінців і науковців. Необхідність формування системної кадрової політики, суттєвих змін у доборі та розстановці кадрів аналізується в роботах відомих українських вчених, зокрема: В. Авер'янова, О. Воронька, С. Дубенко, Я. Жовнірчика, В. Князева, Г. Лелікова, В. Лугового, В.Я. Малиновського, Н. Нижник, В. Олуйка, П. Павленчика, С. Серьогіна та ін.

Проте, незважаючи на широке коло досліджень кадрової проблематики, питання формування кадрової політики в умовах системних реформ, що тривають в Україні, висвітлені недостатньо, а тому потребують подальшого вивчення.

Постановка завдання. Метою нашої статті є висвітлення особливостей сучасного стану державної кадрової політики та пошук нових підходів у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України, слід зазначити, що серед науковців не існує єдиного підходу до трактування та визначення поняття державної кадрової політики.

Зокрема, в «Енциклопедії державного управління» державну кадрову політику визначено як цілеспрямовану, розраховану на тривалий період стратегічну 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[4].

Як зазначає Малиновський В. Я., державна кадрова політика – це 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[6, с.165].

На думку Олуйка В.М., державна кадрова політика є системою організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави [7, 10].

Ми поділяємо наукову позицію Жовнірчик Я. В. про те, що кадрова політика як соціальне явище, маючи багаторівневу структуру, значно ширше за змістом, ніж державна кадрова політика, де суб'єктом виступає держава, яка не може виключно на себе брати розв'язання всіх кадрових проблем. Кадрова політика відображає закономірності розвитку об'єктивних кадрових процесів, зв'язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи [5, с.103]. Формування державної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог за умови послідовної реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів.

Важливим документом, що визначає мету, цілі та першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована сучасна державна кадрова політика, є «Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки» [2].

Як зазначено у документі, 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 розвинутою ринковою економікою.

Стратегічні цілі реалізації державної кадрової політики полягають у[2]:

- розробленні механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;
- відновленні технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формуванні дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;
- посиленні вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;
- впровадженні сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;
- відновленні профорієнтаційної роботи серед молоді;
- державній підтримці цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;
- підготовці та професійному розвитку вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

Основними принципами державної кадрової політики в органах державної влади стали [2]:

- демократичний добір;
- просування по службі за діловими якостями;
- постійне навчання державних службовців;
- заохочення державних службовців до службової кар'єри;
- систематичне відновлення кадрів;
- здійснення контролю за діяльністю кадрів.

Слід зазначити, що реалізація державної кадрової політики охоплює всі аспекти суспільного життя країни і спрямована на досягнення:

- у соціальному аспекті-високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;
- в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами;
- в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;
- в організаційному аспекті - розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Становлення в Україні ефективної кадрової політики вимагає вирішення значного комплексу проблем, які зазначені в таблиці 1.

Таблиця 1.
Проблемний комплекс кадрової політики

Назва проблеми	Її характеристика	Шляхи вирішення
Концептуальні	Застарілість кадрового концепту в аспекті розуміння кадрової системи, кадрових процесів, ролі держави, відповідність постіндустріальному інформаційному суспільству з ринковою економікою	Налагодження моніторингу та системних досліджень кадрових процесів, створення галузевих та провідних НДІ, формування національного експертного співтовариства з кадрових питань
Нормативно-правові	Відсутність цілісної нормативно-правової бази кадрового забезпечення суспільства та держави	Формування цілісної системи нормативно-правової регуляції кадрової системи, кадрової роботи та кадрової політики
Інституційні	Відсутність або недостатня розвиненість інститутів та організацій кадрової роботи, кадрової системи та кадрової політики	Формування відповідних інститутів та організацій, підвищення їх інституційній спроможності, забезпечення їх динамічного розвитку
Матеріально-фінансові	Недостатнє матеріально-фінансове забезпечення кадрової роботи, управління, політики	Пріоритетне фінансування кадрової роботи, управління та політики
Технологічні	Відсутність або застарілість кадрових технологій	Формування портфеля кадрових технологій
Кадрові	Відсутність або застарілість кадрів, які займаються кадровою роботою, кадровим управлінням, кадровою політикою	Налагодження підготовки та перепідготовки кадрів, які займаються кадрами на кожному етапі кадрового циклу

Джерело [8]

Як слушно зазначає ряд науковців: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, та Ю. П. Сурмін, основними проблемами кадрової політики системи державної служби України є [3]:

1. надмірна політизованість кадрових призначень, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів;

2. проблеми, пов'язані з правовим регулюванням відносин у сфері державної служби (плинність кадрів; залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, у першу чергу, від керівного складу державної служби);

3. корупційні прояви і, як наслідок, дискредитація інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

4. недосконалість конкурсного відбору, який носить подекуди формальний характер і не завжди створює умови для відбору найкращих претендентів для заміщення посад державних службовців. Методи добору на державну службу в переважній більшості залишились старими;

5. низька інституційна спроможність державної служби (відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, відсутність системи безперервного навчання, прогалини в змісті та обсязі знань персоналу);

6. відсутність належної кваліфікації державних службовців. Адже останнім часом в роботу органів публічного управління починають широко впроваджуватись інформаційно-комунікаційні технології: офіційні сайти, електронні системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади, електронний документообіг із застосуванням електронного цифрового підпису та печатки, врешті-решт, електронне врядування і становлення та розвиток електронної демократії. Не всі державні службовці вміють належно користуватися комп'ютером або ж інтернетом;

7. послаблення контролю та вимогливості до управлінських кадрів; відставання розвитку правового забезпечення та боротьби зі зловживаннями працівників апарату державного управління; низький рівень мотивації та соціального захисту державних службовців; недостатній рівень організаційної культури;

8. відсутність цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових служб у керуванні людськими ресурсами на державній службі; необхідність всебічного вивчення та запровадження кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду формування служб (підрозділів) з реалізації державної кадрової політики;

9. безпосередньо в управлінні персоналом (неефективна система оплати праці, проблеми в системі управління держслужбою як у центрі, так і на місцях, низька дієвість системи планування та оцінки результатів діяльності, непрозора та нечітка система просування по службі та ротатії кадрів).

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, упровадження нових кадрових технологій.

Прагнення України відповідати європейському рівню в усіх сферах діяльності держави вимагає значних перетворень, зокрема, і тих, що стосуються удосконалення кадрової політики в системі державного управління та місцевого самоврядування.

Як зазначено в Законі України «Про державну службу» [1], сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним комплексом особистих моральних та психологічних якостей. Він, перш за все, повинен бути авторитетним, інтелігентним, поінформованим та

обізнаним у всіх сферах, що пов'язані з його діяльністю: економічних законах, законодавстві про працю, сучасних методах управління, особливостях його регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність даного представника із колективом, що неабияк актуалізує позицію кожного державного службовця щодо його кар'єрного зростання.

Сучасне кадрове забезпечення державного управління обов'язково повинне мати інноваційний характер. Саме у такий спосіб, коли в управління людськими ресурсами постійно впроваджуються нові найбільш ефективні технології, а саме вдосконалення кадрового забезпечення отримує характер безперервного процесу, можна забезпечити якісно нові формування та реалізацію інституту державної служби, що безпосередньо позитивно позначиться на якості та ефективності всього державного управління.

Зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенціалу державної служби вимагає створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Значну роль у системі навчання кадрів державної служби повинні відігравати акредитовані навчальні заклади, їх науково-педагогічний потенціал та навчально-лабораторна база.

Державна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для суспільного контролю. Громадяни повинні знати, як і за якими правилами вона працює, мати доступ до необхідних матеріалів і відомостей, оскаржувати рішення, що зачіпають їхні права, включаючи кадрові. Дані права повинні забезпечуватися юридичними засобами, адміністративною, а також судовою практикою. Така відкритість державної служби сприятиме зростанню її авторитету, престижу, без чого неможливо залучити на службу найбільш гідних молодих людей.

Виходячи з реального стану справ, характеру соціально-політичних процесів і завдань державотворення в Україні, політика кадрового добору державних службовців, на нашу думку, має базуватися на принципі системності та належного наукового забезпечення. Основною передумовою залучення на відповідні посади державних службовців компетентних, висококваліфікованих працівників є формування активного кадрового резерву та робота з ним.

Нова концепція державної служби, що зводиться до її служіння суспільству, соціальної орієнтації на людину, повинна укоренитися у свідомості державних службовців і допомогти перебороти існуючу відчуженість між державою й суспільством в Україні. За даного підходу формування статусу, функцій державної служби є похідними від інтересів, цілей і завдань поєднуваного державою співтовариства людей, а не від першочерговості цілей і функцій самої держави.

Висновки, перспективи подальших досліджень. Отже, проведений аналіз доводить, що одним із центральних аспектів покращення діяльності з кадрового забезпечення державного управління є пошук нових напрямків його реформування. Основним з них є запровадження сучасних технологій менеджменту, що опрацьовані світовою практикою управління людськими ресурсами. Результатом цього кроку повинне стати не лише підвищення ефективності державної служби, а й у цілому державного управління.

Забезпечення висококваліфікованим персоналом органів державної влади є головною умовою створення професійної державної служби, яка буде забезпечувати успішну реалізацію реформ та сталий розвиток країни. Цього можна досягти, якщо відмовитися від призначення людей на керівні посади по протекції або з політичних уподобань, фахова підготовка яких не відповідає вимогам щодо цієї діяльності. Натомість головним критерієм оцінки державного службовця має бути його професіоналізм, здатність до постійного вдосконалення своїх знань і навичок та безперервного розвитку.

У контексті вивчення державної кадрової політики в державному управлінні у подальших дослідженнях актуальним залишається питання напрацювання шляхів удосконалення державної кадрової політики, а також здійснення практичних кроків щодо реалізації її завдань.

Література.

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII-ВР (зі змінами та доповненнями) //Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
3. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту) [Електрон. ресурс]. – К. : НАДУ, 2012. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ogoloshennja/koment-inter_prezident/d_1.pdf.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т / за ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба ; наук.-ред. колегія : С. М. Сergyгін (співголова), В. М. Сороко (співголова). – Режим доступу : <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/DocLib2/Forms/AllItems.aspx>.
5. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування/ Я.Ф. Жовнірчик // Інвестиції практика та досвід. —2017. — №12. — С.102-107.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. Посіб. – / В. Я. Малиновський. – Луцьк: РВВ «Вежа» . – 2000. – 325с.
7. Олуйко В. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: монографія. / В. М. Олуйко. – К.: Наук. світ, 2001. – С. 21.

8. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. – Київ, 31.05. 2012 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Zbirnyk_NADU/ec023ca0-6dd1-473f-ab33-15ac8aefad22.pdf

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “On the civil service”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 30 Sept 2018).

2. President of Ukraine (2012), Decree “On the Strategy of personnel policy for the years 2012-2020”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (Accessed 30 Sept 2018).

3. Kovbasiuk, Yu. V. Vaschenko, K. O. Surmin, Yu. P. (2012), “State staff policy in Ukraine: state, problems and prospects of development”, available at: http://www.academy.gov.ua/ogoloshennja/koment-inter_prezident/d_1.pdf (Accessed 30 Sept 2018).

4. Kovbasiuk, Yu. V. (2011), Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t [Encyclopedia of Public Administration: in 8 vol.], vol.6, Derzhavna sluzhba [Public Service], NADU, Kyiv, Ukraine.

5. Zhovnirchuk, Ya. F. (2017), “Modern personnel policy in state authorities and local governments”, Investytzii praktyka ta dosvid, vol. 12, pp.102-107.

6. Malynovs'kyj, V. Ya. (2000), Derzhavne upravlinnia [Public administration], RVV «Vezha», Luts'k, Ukraine.

7. Olujko, V. (2001), Kadry v rehioni Ukrainy: stanovlennia ta rozvytok [Personnel in the region of Ukraine: formation and development], Nauk. svit, Kyiv, Ukraine.

8. NADU (2012), “The strategy of the state personnel policy is the basis of the modernization of the country: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference on international participation”, available at: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Zbirnyk_NADU/ec023ca0-6dd1-473f-ab33-15ac8aefad22.pdf (Accessed 30 Sept 2018).

Стаття надійшла до редакції 12.10.2018 р.