

УДК 35.088.6(477)

*С. В. Селіванов,  
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
начальник Управління персоналу Державної міграційної служби України*

## **СУТНІСТЬ ТА СКЛАД КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

*S. V. Selivanov  
Ph. D candidate, Department of public administration and public service,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Head of Human Resources Department, State Migration Service of Ukraine*

### **ESSENCE AND COMPOSITION OF THE COMPLEX MECHANISM FOR DEVELOPMENT OF PERSONAL POTENCIAL OF STATE SERVICE IN UKRAINE**

*У статті доведено актуальність дослідження теоретико-методичних засад управління кадровим потенціалом державної служби в Україні. Сутність розвитку кадрового потенціалу державної служби обґрунтовано з урахуванням засад компетентнісного підходу, що надає змогу зосередитись на навичках, знаннях та інших здібностях, які мають найбільший вплив на продуктивність праці та забезпечує зв'язок між компетенціями державних службовців і необхідними заходами з розвитку їх кадрового потенціалу. Уточнено компоненти теоретико-методологічних засад, які мають забезпечити ефективне управління розвитком кадрового потенціалу державної служби в умовах її модернізації. З'ясовано сутність та склад комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби як складного державно-управлінського та соціально-економічного утворення. В його рамках ідентифіковано та охарактеризовано такі складові механізми, як: організаційно-правовий; адміністративно-економічний; інформаційно-комунікативний; соціально-психологічний. Зроблено висновок, що визначені в роботі механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби, базуються на взаємозв'язках і взаємодіях між собою у публічній сфері та формують характерні ознаки сформованого комплексного механізму.*

*Immediacy of the research of theoretical and methodological principles of HR management of civil service in Ukraine is proved in the article. The core of the HR development of civil service is based on the principles of a competent approach that allows to focus on skills, knowledge and other abilities that have the greatest impact on productivity and provide a link between the competencies of the civil servants and the necessary measures on HR development. Components of theoretical and methodological principles, that should provide effective management of HR development of civil service under conditions of its modernization, are specified. Core and structure of complex mechanism of HR development of civil service as a complex state-management and socio-economic formation are found out. Within its framework, the following components are identified and characterized: organizational and legal; administrative and economic; informational and*

*communicative; socio-psychological. It is concluded that the mechanisms of HR development of civil service defined in work are based on interrelations and interactions with each other in public sphere and form the characteristic features of formed complex mechanism.*

**Ключові слова:** державне управління; державна служба; кадровий потенціал державної служби; механізми державного управління; механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби.

**Key words:** state administration; state service; personnel potential of state service; mechanisms of state administration; mechanisms of development of personnel potential of state service.

**Постановка проблеми.** На сьогодні стрімкі трансформаційні процеси сучасності, які полягають у формуванні економіки знань, а також модернізація державного управління в Україні, що здійснюється в умовах європейської інтеграції та глобалізації, виводять на порядок денний такі нові для нашої держави стратегічні задачі як формування ефективних механізмів розвитку кадрового потенціалу та розроблення інноваційних методів кадрового забезпечення вітчизняної державної служби. І це є досить логічним, оскільки розвиток системи державного управління та його кадрового забезпечення здійснюють взаємний вплив один на одного, визначаючи тим самим діалектику взаємовідносин українського суспільства й держави, цілісність, логічність і послідовність сталого розвитку країни загалом.

Отже, можна стверджувати, що на часі є наукове визначення механізмів, які мають забезпечити ефективну діяльність та професіоналізм в управлінській роботі за рахунок актуалізації кадрового потенціалу у процесі особливо значимої та соціально відповідальної професійної діяльності, якою є державна служба. Реалізація визначених механізмів дозволить отримати повне уявлення того, як саме буде здійснюватися формування та розвиток кадрового потенціалу державної служби (далі – КПДС) в умовах системних реформ в нашій країні.

**Аналіз останніх сліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальні теоретичні засади формування, функціонування та розвитку механізмів державного управління досліджували такі науковці, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, П. Ворона, В. Голубь, В. Куйбіда, О. Петроє, О. Пухкал, І. Розпутенко, О. Суходоля та ін. При цьому різні аспекти формування та розвитку КПДС досить широко висвітлюють у своїх працях такі відомі вітчизняні вчені, як: Т. Василевська, Л. Гаєвська, В. Гошовська, Д. Карамішев, Т. Лукіна, В. Сороко, І. Сурай, Ю. Сурмін та ін.

Вищезгадані дослідники сформуливали широку теоретико-методологічну базу для наукових досліджень проблеми формування та розвитку КПДС. Однак пошук шляхів її вирішення в умовах оновлення вітчизняного законодавства про державну службу, високі вимоги до державних службовців у контексті проведення системних реформ актуалізують необхідність обґрунтування й подальшого вдосконалення механізмів розвитку КПДС в Україні.

**Мега статті.** Враховуючи викладене, метою статті є наукове обґрунтування сутності та змісту комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах її модернізації.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна управлінська практика засвідчує, що об'єктивна необхідність розвитку КПДС визначається, в першу чергу, тим, що певні якості, здібності і можливості державних службовців можуть бути як задіяні, так і незадіяні у трудовій діяльності, тобто вони є гнучкими утвореннями, що володіють здатністю розвиватися і змінюватися. Тому управління цим розвитком повинно здійснюватися постійно з урахуванням динаміки еволюціонування організації, як на етапі формування, так і в процесі використання кадрового потенціалу.

З огляду на зазначене, розвиток КПДС – це процес складний, систематичний та безперервний, що на сьогодні реалізується шляхом створення відповідних можливостей для формування компетенцій державних службовців. Розвиток КПДС з урахуванням компетентнісного підходу дає змогу зосередитись на навичках, знаннях та інших здібностях, які мають найбільший вплив на продуктивність праці та забезпечує зв'язок між компетенціями державних службовців і необхідними заходами з розвитку кадрового потенціалу.

На думку К.М. Шилю, основними складовими процесу розвитку КПДС є вибір форм та методів навчання та підвищення кваліфікації кадрів; організація процесу навчання та підвищення кваліфікації кадрів; вибір форм та методів підготовки кадрового резерву; організація процесу підготовки кадрового резерву [10].

Водночас В.А. Савченко методи розвитку кадрового потенціалу класифікує за ознакою корисності для організації і для окремого працівника, виділяючи при цьому: методи організаційного розвитку, удосконалення організаційних структур, складання штатного розкладу; методи, спрямовані на отримання працівниками нових теоретичних знань, практичних навичок та вмінь; встановлення стандартів виконання роботи та критеріїв оцінки отриманих знань, умінь, навичок; методи поліпшення фірмового стилю управління; техніка групової роботи менеджера; методи розвитку та використання різноманітних інструментів засвоєння знань, умінь, навичок; методи конфліктного менеджменту, що сприяють міжособистісним комунікаціям і створенню сприятливого мікроклімату; методи контролю за ходом навчання та розвитком персоналу [9].

Отже, досліджувана система розвитку КПДС має включати в себе:

а) чітке планування та програмування всіх аспектів діяльності;

б) постійне нагромадження професійної компетентності, яке забезпечується за рахунок вибору форм та методів навчання та підвищення кваліфікації кадрів державного органу, організації процесу навчання та підвищення кваліфікації кадрів державного органу, вибору форм та методів підготовки кадрового резерву, організації процесу підготовки кадрового резерву, формування ефективної системи мотивації та заохочення оновлення знань та ін.;

в) забезпечення регулярного зворотнього зв'язку та оцінку діяльності з урахуванням сучасних реалій.

Загалом проведені дослідження до комплексу теоретико-методологічних засад, які мають забезпечити ефективне управління розвитком КПДС, дозволяють віднести такі:

1) ефективне управління розвитком КПДС має відповідати її місії та завданням;

2) концепція управління розвитком КПДС має ґрунтуватись на системно-компетентнісному підході;

3) спрямованість кадрової політики на зростання професійної компетентності державних службовців, що реалізується за рахунок безперервності і системності процесу підготовки кадрів і кадрового резерву, оновлення кадрового складу державної служби та ін.;

4) підвищення кваліфікації працівників має здійснюватись з використанням тренінгових технологій, для чого в організаційній структурі державного органу необхідно створити відділ з управління персоналом, укомплектований відповідними фахівцями;

5) ефективне управління розвитком КПДС має ґрунтуватись, у першу чергу, на принципах державної служби, що визначені в Законі України “Про державну службу” [7];

6) стратегія формування КПДС має включати такі основні етапи, як планування розвитку персоналу, аналіз кадрового потенціалу, вибір цілей управління кадровим потенціалом, визначення стратегії управління кадровим потенціалом відповідно до пріоритетів державного органу, створення умов для реалізації стратегії, розвитку кадрового потенціалу, контролювання та оцінювання реалізації стратегії;

7) ефективне управління розвитком КПДС можливе за умови високого рівня професіоналізму особистості/ державного службовця та діяльності керівників державного органу;

8) наявність системи стимулювання і мотивації праці державних службовців;

9) ефективне управління розвитком КПДС передбачає запровадження системи постійно діючого моніторингу управління розвитком КПДС, що передбачає високий рівень вимог і об'єктивність в оцінці кадрів, наявність системи оцінювання діяльності керівників, структурних підрозділів, працівників.

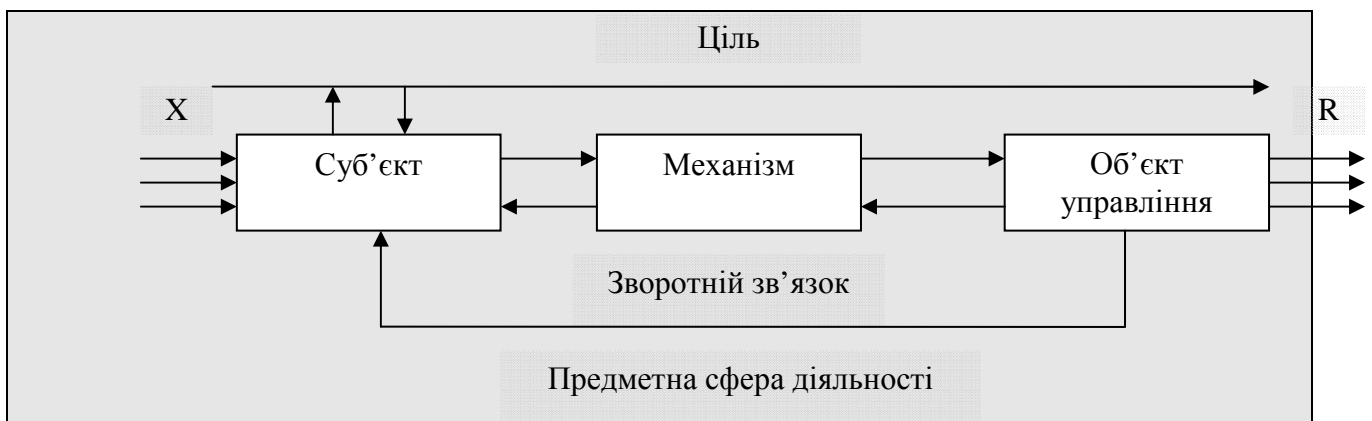
При цьому не слід забувати, що особистісне зростання державних службовців в Україні часто може нівелюватися застарілими підходами до управління. Це зумовлює необхідність оновлення та диверсифікації методів управління КПДС та, відповідно, підвищення його ефективності, за рахунок розроблення відповідних механізмів.

Саме поняття “механізм” (грец. μηχανήmechané — машина) запозичено зі сфери техніки. На підтвердження даної тези нагадаємо підходи до визначення даної дефініції, що подає Економічна енциклопедія [4, с. 355]:

1) механізм – це система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності;

2) механізм – це внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію”.

Незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), Р. Рудніцька констатує, що механізм, це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [8, с. 50]. Відповідно до цього можна стверджувати, що механізм управління як і будь-яка система управління, має складатись із двох підсистем – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт), які мають бути однопорядковими (сумісними) та повинні мати чітко гармонізовані цілі (рис. 1).



Умовні позначення: X – множина ресурсів; R – множина результатів

Рис. 1. Модель взаємодії суб'єкта, об'єкта і механізму управління [8, с. 56]

Що ж стосується поняття “механізм державного управління”, то в сучасній науковій думці до цього часу не сформовано єдиного підходу до трактування його сутності та складових елементів. Так, Г. Атаманчук [1] механізм формування і реалізації державного управління трактує досить широко, розглядаючи механізм державного управління та механізм виконавчої влади як одну порядкову категорію. Зокрема, науковець механізм формування та реалізації державного управління розглядає як “сукупність та логічний взаємозв’язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб’єкт державного управління “схоплює” потреби, інтереси та цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу”.

У свою чергу, В. Авер’янов механізм державного управління визначає як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. На думку науковця, через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин) [3].

Враховуючи підхід В. Авер’янова, Р. Рудніцька та О. Сидорчук роблять логічне припущення, що виникнення відносин влади відбувається у два етапи: спочатку певний інтерес певної суспільної групи проходить через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю (суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім – через механізм реалізації ця суспільно значима воля трансформується у суспільні відносини влади. Отже, будь-яка суспільна влада включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізми виникнення зазначених відносин [8, с. 54].

Енциклопедія державного управління пропонує механізм державного управління визначати як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [6]. Аналогічної думки дотримуються й сучасні вітчизняні науковці В. Бакуменко та Д. Безносенко [2].

Разом з тим, професор О. Оболенський [4] розглядає механізми державного управління через механізм сучасної держави, визначаючи їх як систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами (загальними, що належать до механізму держави в цілому і частковими, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів), засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків, систему, яка виконує завдання і функції держави або забезпечує їх виконання.

Погоджуючись з принциповими позиціями вищезгаданих визначень, під механізмами державного управління в контексті нашого дослідження пропонуємо розуміти штучно створену цілісну сукупність/систему взаємопов’язаних та взаємообумовлених елементів управління (принципів, методів, стимулів, процедур, інструментів, важелів впливу), які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв’язків, що спрямовані на реалізацію функцій держави та на досягнення цілей щодо вдосконалення системи державного управління з метою побудови ефективного державного апарату, здатного забезпечити суспільний добробут.

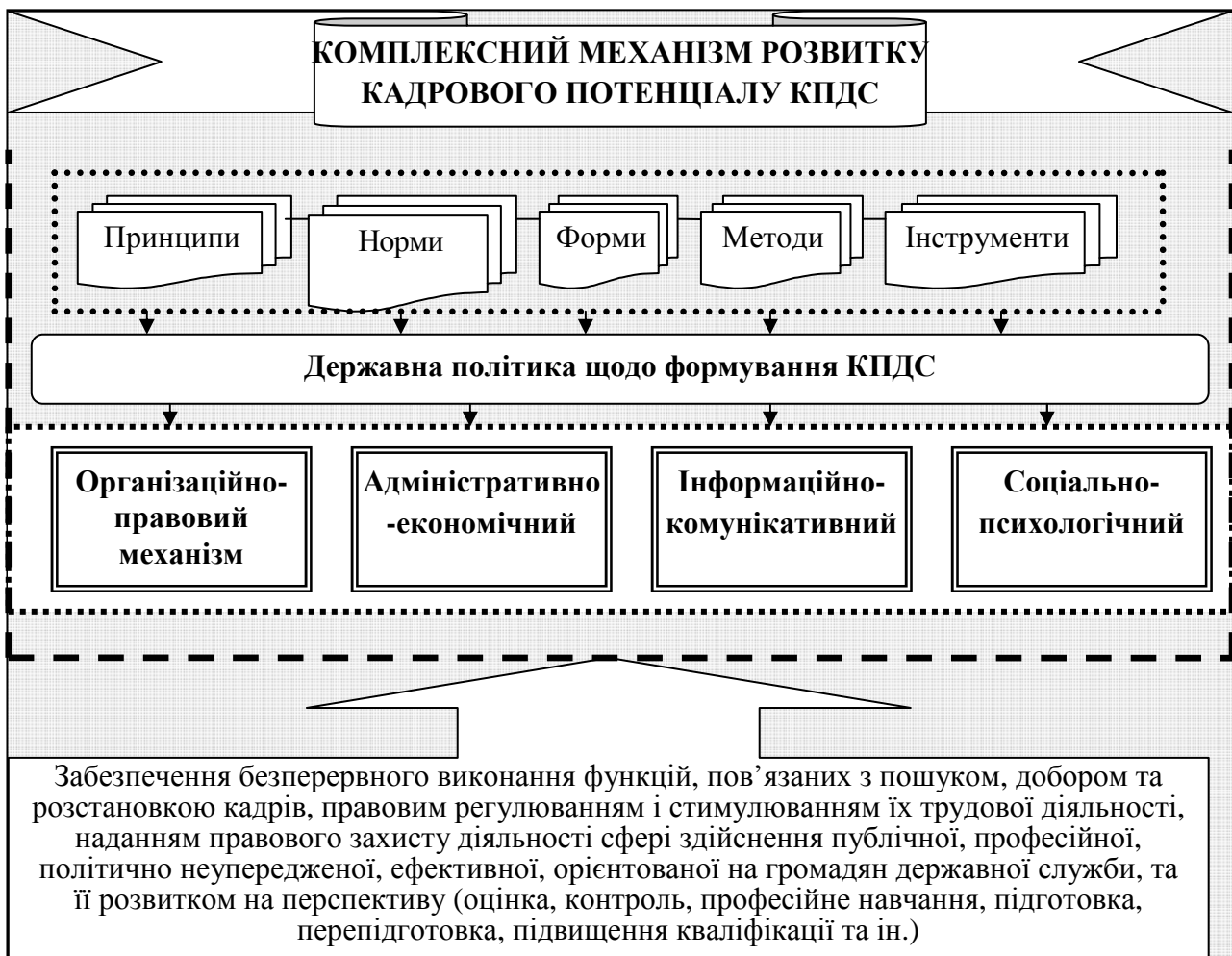
Будь-який механізм державного управління створюється для реалізації певної політики у визначеній сфері суспільного розвитку. Тому, механізми розвитку КПДС доцільно розглядати в контексті її специфіки як сфери діяльності. При цьому механізми розвитку КПДС пропонуємо розглядати цілісну систему взаємопов’язаних та взаємообумовлених правових, економічних, організаційних і мотиваційних елементів управління (норм/стандартів, принципів, стимулів, інструментів (технології та процедури), методів і важелів впливу (спосіб дії при використанні відповідного методу)), за допомогою яких удосконалюються умови щодо оптимальної організації та реалізації всіх компонентів кадрового потенціалу державної служби, що забезпечують її подальше ефективне функціонування відповідно до завдань стратегічного управління, поставлених перед суспільством і державою.

При розробленні механізмів розвитку КПДС (далі – механізми) важливо враховувати фактори (політичні, економічні, соціальні, міжнародні та інші), що комплексно впливають на організацію діяльності державної служби в сучасних умовах системних трансформацій в Україні. Це ще раз підтверджує той факт, що механізми розвитку КПДС мають використовуватися комплексно та вибудовуватися на принципах громадянського суспільства.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє в складі комплексного механізму розвитку КПДС ідентифікувати у його структурі такі складові механізми, як (рис. 2): організаційно-правовий; адміністративно-економічний; інформаційно-комунікативний; соціально-психологічний.

На основі вищевикладеного, охарактеризуємо зміст та склад ідентифікованих механізмів розвитку КПДС:

1) організаційно-правовий механізм: ключовий управлінський механізм розвитку КПДС, що чинить вагомий вплив на організаційно-функціональну діяльність у сфері державного управління та сприяє становленню професійного й політично неупередженого корпусу державних службовців.



**Рис. 2.** Склад комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби  
*[власна розробка автора]*

Даний механізм має забезпечувати як нормативне регулювання та регламентацію діяльності державної служби, визначаючи принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, так і сприяти упорядкуванню структурних зв'язків між елементами цього інституту, вибудовуючи відповідну ієрархію. Організаційно-правовий механізм є найбільш містким, порівняно з іншими, та представлений такими компонентами як правова та організаційна;

2) адміністративно-економічний механізм: передбачає у процесі розвитку КПДС поєднання адміністративних та економічних методів управління (планування; матеріальне стимулювання; ціноутворення; податкова система; економічні норми і нормативи та ін.). Особлива увага тут має приділятися мотиваційним факторам, що є складовими механізму зацікавленості у досягненні максимальних економічних та соціальних результатів діяльності. Адже, як відомо, з одного боку, система мотивації праці визначатиме якісний склад КПДС, а з другого – вона буде пристосована до параметрів наявного кадрового потенціалу та сприятиме його активному розвитку;

3) інформаційно-комунікативний механізм: досить важливий механізм, який детермінує якість КПДС через інформаційне забезпечення (взаємодію, у тому числі міжособистісну) у сфері державної служби. Відповідно, такий механізм розвитку КПДС є одним із центральних у загальному комплексі використовуваних системою управління КПДС управлінських механізмів, що представлений сукупністю реалізованих управлінських рішень з обсягу, розміщення та форм організації інформації, яка циркулює в системі управління кадрами та при її функціонуванні;

4) соціально-психологічний механізм: передбачає у процесі розвитку КПДС використання соціально-психологічних методів (соціальний аналіз у колективі працівників; соціальне планування; участь працівників в управлінні; соціальний розвиток колективу; психологічний вплив на працівників (формування груп, створення нормального психологічного клімату, моральне стимулювання, розвиток у працівників ініціативи і відповідальності та ін.).

При цьому вітчизняна наука державного управління, на сьогодні, ще не виробила єдиного підходу до розкриття місця аналізованих управлінських механізмів у системі державної служби та відображення їх внутрішнього змісту в умовах її модернізації.

**Висновки.** Таким чином у процесі дослідження ідентифіковано низку взаємопов'язаних управлінських механізмів розвитку КПДС, ключовими серед яких є організаційно-правовий, адміністративно-економічний, інформаційно-комунікативний та соціально-психологічний. Всі, визначені в роботі механізми розвитку КПДС, базуються на взаємозв'язках і взаємодіях між собою у публічній сфері та формують характерні ознаки комплексного механізму розвитку КПДС. Разом із тим, всі механізми розвитку КПДС інтегративно взаємодіють між собою, оскільки: 1) виступають продуктом організованої людської діяльності та детермінуються принципами, формами, засобами та методами державного управління; 2) ґрунтуються на науково-методичному та ресурсному забезпеченні державного управління; 3) обумовлюються державною політикою щодо формування КПДС, зокрема щодо якості освіти, ринку праці, кадрового менеджменту, соціального захисту та ін.; 4) відчувають вплив зовнішнього середовища, зокрема міжнародних інститутів та інститутів громадянського суспільства.

Загалом, запропонована у статті концепція формування механізмів розвитку КПДС, створює теоретичну основу для ефективного управління персоналом державної служби та надає змогу розвинути його методичну базу, що й визначає перспективу наших майбутніх наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел.**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота [Електронний ресурс] / В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президенті України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. – Режим доступу: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Державне управління в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
4. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / Кол. авт. ; заг. ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 2009. – 568 с.
5. Економічна енциклопедія / Відповід. ред. С.В. Мочерний – К.: Видавничий центр „Академія”, 2001. – Т. 2. – С. 355-372.
6. Ковбасюк Ю.В. Державне управління : [підручник] : у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк : Нац. акад. держ. упр. При Президенті України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К. : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 2012. – 562 с.
7. Про державну службу: Закон України № 889-19 від 10.12.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.
8. Рудніцька Р.М. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування / Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4. – С. 50-60. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10).
9. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу / В.А. Савченко. – К. : КНЕУ, 2002. – 351 с.
10. Шило К.М. Організаційно-економічні засади системи управління кадровим потенціалом підприємств туристичної сфери / К.М. Шило // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2014. – № 3(27). – С. 79–83.

#### **References.**

1. Atamanchuk, G.V. (1997), *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija* [Theory of Public Administration], Jurid. lit., Moscow, Russia, p. 400.
2. Bakumenko, V.D. and Beznosenko, D.O. "Identification of a complex of problems of public administration in the processes of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine, elaboration of proposals for the improvement of the system of public administration by these processes", *Tsentr navchannia i doslidzhen z yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtratsii Ukrainy*, NADU, Kyiv, Ukraine, p.41, [Online], available at: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Averianov, V.B. (1998), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public Administration in Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine, p.432.
4. Obolenskyi, O. Yu. and others (2009), *Derzhavne upravlinnia, derzhavna sluzhba i mistseve samovriaduvannia* [Public administration, public service and local self-government], Podillia, Khmelnytskyi, Ukraine, p. 568.
5. Mochernyi, S.V. (2001), *Ekonomichna entsyklopediia* [Economic Encyclopedia], Vydavnychiy tsentr „Akademiia”, vol. 2, Kyiv, Ukraine, pp. 355-372.
6. Kovbasiuk, Yu.V. and others (2012), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], vol. 1, NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine, p.562.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the Civil Service", [Online], available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.

8. Rudnitska, R.M. and Sydorчук, O.H. (2014), " The essence and content of the mechanisms of public administration and the principles of their functioning", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 4, pp. 50-60, [Online], available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10).

9. Savchenko, V.A. (2002), *Upravlinnia rozvytkom personalu* [Personnel Management], KNEU, Kyiv, Ukraine, p.351.

10. Shylo, K.M. (2014), " Organizational-economic principles of the personnel management system of enterprises of tourism industry", *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu*, vol. 3(27), pp. 79–83.

*Стаття надійшла до редакції 17.08.2018 р.*