

УДК 35.08

*Сергій Карпюк*

*аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом*

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Акцентується увага на тому, що формування кадрового потенціалу державної служби – складний, багатоаспектний процес, ключовими поняттями до аналізу якого є: «кадрова політика у сфері державного управління», «кадри державної служби», «кадрове забезпечення» та інші. Підкреслюється, що основу цілісної системи роботи з кадрами в державній службі становлять відбір кадрів, їх адаптація, мотивація, професійний розвиток, формування кар'єрного зростання тощо. Звертається увага на те, що існує декілька найпоширеніших механізмів добору державних службовців, однак на сьогодні менеджмент в системі державної служби суттєво змінився, від державного службовця вимагаються такі риси, як творчість, самостійність, ініціативність, нестандартність мислення і т.ін. Суттєве значення для діяльності працівника держслужби має його психологічна підготовка та загальна управлінська культура.*

*Ключові слова:* кадри державної служби; кадровий потенціал державної служби; менеджмент державного управління; етика і управлінська культура державного службовця.

*Sergey Karpyuk*

*PhD Student of the Interregional Academy of Personnel Management*

## ACTUAL PROBLEMS OF FORMATION OF PERSONNEL POTENTIAL OF THE CIVIL SERVICE UNDER REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEMS

*The article substantiates the assertion that radical transformations, inherent in modern countries and societies, have caused no less complex transformation processes of existing government systems as well. Most scientists in modern Ukraine advocate the view that state administration does not correspond to the real needs of the time. This concerns the personnel policy, as such, the imperfection of the regulatory framework in the field of public administration, the underdevelopment of personnel institutions, and the lack of new innovative technologies in public administration.*

*It emphasizes the point that personnel policy in public administration is a system of knowledge, ideas, attitudes, principles, relationships, organizational and practical measures, due to which public administration is ensured.*

*The author considers main technologies and processes of staffing of public administration, which are based on: recruitment; staff motivation; professional development of public managers, the formation of personnel growth of civil servants.*

*Emphasis is placed on the advisability of using the mechanism of target management in the civil service system. It is emphasized that the training civil servants in Ukraine should now be carried out for the implementation of four main activities: a) administrative; b) anti-crisis; c) innovation; d) public. Special emphasis is placed on the work on training civil servants, in the opinion of the author, should be placed on professional, cultural and humanistic education, which makes the training of such personnel as human-centrist as possible. Attention is drawn to the need to train specialists in the field of public administration on the basis of detailed vocational qualification characteristics, the main components and requirements for such characteristics are analyzed.*

*Separately are highlighted such urgent problems of forming the personnel potential of civil servants as ethics and managerial cultures, attention is paid to the need to improve the procedures related to the analysis and evaluation of the efficiency of the activities of modern civil servants.*

*Key words:* civil service personnel; civil service potential; public administration management; ethics and management culture of civil servant.

Постановка  
проблеми

Радикальні трансформації сучасних держав викликали реальну потребу суттєвого вдосконалення всієї системи державного управління, яка, у свою чергу, визначним чином залежить від стану роботи з кадрами державних службовців. Багато вчених

наголошують на тому, що Україні сьогодні вкрай необхідна нова управлінська парадигма в сфері кадрової політики в системі державної служби. Достатньо точно, об'ємно сформулювала основні недоліки в роботі

© Карпюк С. В., 2019.

з кадрами державних службовців українська дослідниця О. В. Антонова, яка вказує на такі основні проблеми у цьому плані: а) невідповідність державної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів в країні й світі; б) недосконалість законодавчої бази; в) відсутність стратегічного управління щодо підготовки кадрів у масштабах держави; г) нерозвиненість кадрових інститутів; г) відсутність настирності між поколіннями кадрового корпусу державного управління; д) недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при виробленні та реалізації державної кадрової політики [2, с. 197–198].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Маємо достатньо велику кількість робіт вказаних вище та інших авторів з проблем роботи з підготовки кадрового потенціалу в системі державної служби. При цьому беремо за основу перш за все праці таких дослідників

як О. Антонюк [4], Т. Ріктар [7], Є. Романенко [8], М. Рудакевич [9], К. Сидорова [10], Г. Щокін [12], С. Чебикін [13] та інші.

Одночасно вказуємо на брак цілісних, комплексних робіт, в яких би проблема кадрів в системах державної служби розглядалася би саме в контексті радикальних трансформацій в системі держслужби як у світі в цілому, так і в Україні безпосередньо.

Мета

Метою даної статті є означення найважливіших, на нашу думку, проблем вдосконалення та практичної реалізації кадрової політики в системі

державної служби. Головна увага, при цьому, зосереджується на питаннях: а) основ формування кадрової політики в системі державної служби; б) вимог до державних службовців та здійснення селекції кадрів; в) розгляду специфічних механізмів та засобів роботи з кадрами в контексті сучасних трансформацій державної служби.

Виклад основного матеріалу

Основними поняттями, що маємо використовувати при розгляді означених у статті проблем є «кадрова політика в сфері державного управління», «кадри державної служби» та «кадрове забезпечення». Перше,

«кадрова політика в сфері державного управління» – це система знань, ідей, поглядів, принципів, відносин, організаційно-практичних заходів, завдяки яким оптимально забезпечується кадрами державне управління.

«Кадри державної служби» – це «кадри апарату, які покликані виконувати функції управління» [3, с. 9]. А «кадрове забезпечення» – це діяльність із забезпечення, відновлення трудових ресурсів у сфері державної служби.

Якщо брати до уваги державну кадрову політику у сфері держуправління сучасної України, то вона була започаткована ще з часу прийняття «Декларації про державний суверенітет України», «Акта про незалежність України», а пізніше з прийняттям та введенням в дію Закону України «Про державну службу». Процес формування нормативно-правової бази та, власне, і практичної роботи з кадрами державних службовців особливо помітним був з 1995 року: було видано Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій», «Про

систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців», «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій», низки постанов Кабінету Міністрів України тощо. Хоча у напрямку кадрового забезпечення державної служби в Україні і немало робиться, існує ще й багато проблем, які належить розв'язувати. Дотримуємося точки зору українського дослідника О. А. Воронька, який доводить, що «основою методології управління кадрами державної служби є сутність державного управління, теоретичні положення, практичний досвід у справі його здійснення; поєднання теорії, політики і практики [3, с. 19]. В процесі роботи з кадрами державної служби, при цьому, найчастіше виділяють три основних групи якостей таких працівників – ділові, політичні й моральні. Як вірно підкреслює українська дослідниця О. Пархоменко-Куцевіл, основу цілісного формування кадрів у системі державної служби становлять: підбір кадрів; їх адаптація; мотивація; професійний розвиток; формування кар'єрного зростання [5, с. 164]. Авторка формує матрицю посад державної служби в Україні з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців. Вона підкреслює, що у сучасній Україні «посади державної служби розподілені за ієрархічною ознакою, що «не дає можливості раціонально формувати кадровий потенціал на такі посади» [5, с. 169].

За усієї, здавалося би простоти, ясності, достатньо неоднозначним все ж є найперше підбір кадрів державних службовців. Так, український дослідник В. Андресв вживає і обґрунтовує термін «селекція кадрів» в системі публічної служби, розуміючи під такою селекцією «кадрову термінологію, яка здійснює професійний підбір фахівців із застосуванням спектру методів, методик та механізмів з метою формування ефективного кадрового потенціалу системи публічного управління або вдосконалення існуючого кадрового складу публічного управління» [1, с. 6]. Можна при цьому погодитися з В. Андресвим, що поняття «селекція кадрів» дещо ширше ніж поняття «підбір кадрів», оскільки йдеться про якісні, технологічні, організовані та інші засади такого підбору кадрів.

Виділимо декілька найвідоміших механізмів добору державних службовців, які були і є нині характерними на різних щаблях державного управління:

а) локальний підхід до добору кадрів державних службовців. Він фактично був домінуючим за так званих радянських часів. Добір кадрів, на певні ділянки роботи (посади), висунення їх у резерв, просування по службі здійснювалося на основі анкетних даних, проведення співбесід, індивідуальних візуальних спостережень, іноді проведення тестувань. Такий механізм хоч і давав певні результати, належної ефективності все ж не мав, оскільки підбір державних службовців здійснювався фактично на основі думки начальника певного рівня.

В роки незалежності України такий механізм добору на державну службу виявився зовсім неефективним. Як доречно зазначає Т. Ріктер «гіпертрофічних розмірів набули такі фактори локального механізму добору, як зв'язки і особливо гроші... Іншими словами, ділові та особистісні моральні якості відійшли на останній план, і тому пануюча еліта сьгоднішньої України пе-

ретворилася на псевдоеліту, при чому не тільки та, що є владною, займає посади у вищих органах влади, а й на рівні мікроекономіки [7, с. 217];

б) механізм цільового управління. Його детально описали багато фахівців: А. Гошко, Г. Дмитренко «Стратегічний менеджмент: цільове управління персоналом організації, В. Колпаков і Г. Дмитренко «Стратегічний і кадровий менеджмент та ін. За таким механізмом на державну службу громадяни підбираються не просто за здібностями, рівнем підготовленості, але й з розрахунку на очікуваний результат: це розстановка працівників в середині кожної управлінської структури, як кажуть, на «свої» місця.

в) системний механізм підбору державних службовців. Окрім ділових, особистісних (морально-психологічних) та інших якостей, до уваги за такого механізму беруться: прогноз кінцевого результату діяльності; визначення шляхів досягнення очікуваного результату; створення відповідного механізму управління кадрами. Системний підхід – найскладніший, але, за умілого його використання – найрезультативніший [12, с. 365].

Якщо вести мову про суто практичну діяльність службовців, то вони, за думкою ряду дослідників, мають досконало опанувати комунікаційний менеджмент. Оволодіння основами такого менеджменту має розпочинатися з відповідної психологічної підготовки, з напрацювання особистісних навичок спілкування. Разом з тим, на нашу думку, державний службовець повинен досконало володіти також такими підходами у сучасному менеджменті як:

- процесуальний підхід. Основоположник цього методу А. Файоль (1841–1925), розробляючи цей підхід для управління виробництвом, виділяв такі основні управлінські функції: планування; організація; мотивація; контроль [4, с. 69].
- системний підхід. Н. Вінер, К. Шеннон, Т. Пітерс, Р. Паскаль, Г. Ансофф, М. Портер та інші вчені ефективність управління вбачають у тісному поєднанні усіх його складових [6].
- ситуативний менеджмент. М. Фоллетт, інші дослідники вели мову про специфічний «закон ситуації», а різні ситуації потребують і різних підходів до їх аналізу, реалізації, управління.

Підготовку сучасних державних управлінців багато фахівців пропонують здійснювати за так званою системно-розвиваючою концепцією (моделлю) навчально-професійної діяльності. Зокрема український дослідник О. Чебикін виділяє такі основні етапи підготовки державного службовця за цією моделлю:

- перший етап. Оволодіння різноманітними теоріями побудови і організації управлінської діяльності, розвиток аналітичних здібностей майбутніх державних службовців;
- другий етап. Навчання вмінню практичної реалізації знань з управлінської діяльності. Підготовка з орієнтацією на достатньо конкретну сферу управлінської діяльності;
- третій етап. Реалізація принципу самостійного визначення прикладання теоретичних знань та практичних навичок для розвитку особливих здібностей і талантів людини [13, с. 295–296].

Вважається, що за такою моделлю підготовки у державних службовців є можливість щонайкраще сформувати такі їх риси як творчість, самостійність, ініціативність, нестандартність мислення тощо.

Зазначимо, що у багатьох країнах, особливо європейських, нині все більшого поширення набувають так звані меритократичні принципи і процедури підбору, підготовки, використання кадрів державних службовців. Це: а) відкриті і безсторонні конкурси відбору громадян на державну службу; б) різноманітні іспити і тестування; в) підготовка державних службовців в процесі проведення різноманітних ділових ігор, занять і тренінгів у формі кейс-методів і т.п. В Україні останнім часом такі форми підготовки державних службовців теж набувають певного поширення, але поки що недостатньо.

Меритократичні способи, процедури підготовки державних службовців покликані зробити таку підготовку максимально відкритою, демократичною і доступною для багатьох громадян. Ці процедури значною мірою унеможливають неформальний патронат, прийом на державну службу людей по блату, знайомству і т. ін. [14].

Підготовка сучасних державних службовців в Україні має здійснюватися головним чином, на наш погляд, для чотирьох основних видів діяльності:

- а) адміністративної (цілісна організаційно-управлінська діяльність щодо реалізації державної політики);
- б) антикризової (оскільки сучасні трансформаційні процеси в Україні супроводжуються і неможливі без гострих проблем і криз, така підготовка вкрай важлива і необхідна);
- в) інноваційної (сучасне державне управління зазнає серйозних впливів завдяки потужній інформаційній, демократизації, розвитку громадянського суспільства, а тому воно, як дієве, неможливе без інноваційної складової);
- г) публічної (політика, державне управління є все більш відкритими, стають максимально доступними широким верствам населення – громадськості).

Вочевидь, що навчання, професійна підготовка державних службовців у сучасній Україні – навчальні плани, програми, технології навчання, підвищення кваліфікації, атестація державних службовців мають враховувати саме вказані тенденції. Крім того, нині, на наше переконання, одними з найгостріших (окрім професійної підготовленості) видаються проблеми культурно-гуманістичної освіти, етики державних службовців.

Під культурно-гуманістичною освітою державних службовців вчені Національної Академії державного управління при Президенті України розуміють «забезпечення гуманістичною, культурно-логічною орієнтацією їхньої професійної підготовки» [11, с. 74]. За такого підходу, який ми сповна поділяємо, йдеться не просто про професійну підготовку державного службовця, але про цілісне формування особистості. По суті така система підготовки державних службовців – це поєднання трьох тісно взаємопов'язаних аспектів – гуманістичного, культурологічного і морального.

Зрозуміло, що для забезпечення культурно-гуманістичної освіти державних службовців слід мати своєрідну модель (матрицю) такого фахівця. Вчені НАДУ при Президентіві України свого часу розробили своєрідну кваліфікаційну характеристику, основними складовими якої є:

- економічна і юридична освіченість, володіння широким спектром соціально-політичних знань;

- загальна інтелігентність і ерудованість;
- володіння методами наукового пошуку і дослідження;
- інтерес до всього нового, передового у сфері професійної діяльності, науки, культури, інформації;
- володіння культурою рідної мови, і принаймні, однією з іноземних мов;
- наявність основних знань і навичок з психології управлінської діяльності;
- організаційні навички і вміння працювати з людьми;
- дотримання високих моральних норм у суспільних, виробничих, міжособистісних стосунках і відносинах;
- потреба в культурному і змістовному проведенні вільного часу і відпочинку тощо [11, с. 79].

Вказані якості державні службовці можуть сформувати в процесі: а) вивчення спеціальних навчальних планів і програм; б) в ході практичної організаційно-управлінської діяльності; в) у результаті цілеспрямованого підвищення професійної кваліфікації. З цією метою розробляється також спеціальні навчальні модулі.

До викладеного додамо й те, що в процесі роботи з кадрами державної служби мало уваги надається також їх психологічній підготовці, формуванню відповідної управлінської культури. Так в Україні чи не однією з перших була дослідниця К. Сидорова, яка вчинила спробу розкрити саме політико-психологічні аспекти підготовки і перепідготовки державних службовців [10]. Вона довела, що у багатьох випадках українським державним службовцям бракує саме психологічних знань, навичок, які є вкрай важливими в роботі з людьми.

Ще більш складною є проблема управлінської культури держслужбовця. Вона практично виявляється як стійна система оцінок і норм, в якій маємо поєднання професіоналізму, компетентності, необхідних моральних принципів працівника державного органу. Відомий дослідник управлінської культури Ф. Тромпенаарс вважає, що основними ознаками такої культури є: характер взаємин між людьми в окремій організації; особливості вертикалі влади; особистість керівника; погляди, точки зору працівників щодо цієї організації [15, с. 132]. Це сповна стосується і структур державної служби.

Серед надто малодосліджених проблем в державній службі, варто назвати також і проблему етики державних службовців. Певні напрацювання в українській науці державного управління маємо: В. Авр'янов, Б. Гаєвський, В. Горобатенко, В. Коваленко, В. Луговий, В. Майборода, В. Малахов, Н. Нижник, О. Оболенський, Є. Романенко, М. Рудакевич, В. Цветков та ін. Український фахівець у галузі державного управління Є. Романенко, зокрема, доречно зазначає, що нині гуманітарний чинник у державному управлінні, у державній службі України нині постав своєчасною проблемою і досить гостро [8, с. 72]. Зрозуміло, при цьому, що йдеться не про етику взагалі, але саме про професійну етику людини, що виконує державну службу. Тут слід брати до уваги ту специфічну особливість українського буття, що нині маємо надто помітне зрощення політики і бізнесу, надмірний ріст корупції, велику неповагу значної кількості громадян до Закону. Ще один дослідник цього кола проблем М. Рудакевич звертає увагу на те, що професійні якості державних

службовців в сучасній Україні значною мірою знецінені, що «призводить до втрати нормативного контролю над їх корпоративною свідомістю, руйнують відповідні зразки поведінки» [9].

Виникає немало проблем і неузгодженостей щодо аналізу і оцінки праці державних службовців: за якими критеріями, на підставі чого такий аналіз здійснювати, аби він був максимально об'єктивним. Слід погодитися з О. Пархоменко-Куцевіл у тому плані, що основою такого аналізу все ж має бути «розподіл посади публічної служби» [5, с. 169]. Вона пропонує робити це за такими факторами:

- статус державних службовців (чиновників) (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі);
- за видами державної політики (політика управління, політика розвитку, політика формування громадської думки);
- за сферами управлінської діяльності (антикризовий менеджмент, політичний менеджмент, інтелектуальний менеджмент);
- за окремими видами управлінської діяльності (адміністративний менеджмент, менеджмент послуг, експертно-аналітичне забезпечення, демократичне врядування [5, с. 168].

Якщо мати на увазі, що у сучасній Україні посади державних службовців розподілені майже цілком за ієрархічною ознакою, то зрозуміло, що аналіз праці держслужбовців за ознаками, що наводить О. Пархоменко-Куцевіл – лише початок справи.

Висновки.

#### Висновки

1. Кадровий потенціал в сучасних системах державної служби – складний і багатоаспектний процес, що потребує врахування багатьох складових, до яких відносимо: а) трансформаційні, якісні та інші зміни, пов'язані із особливостями державного управління на сучасному етапі; б) особливості, пов'язані із суто професійною підготовкою державних службовців в умовах набуття державною політикою, державним управлінням максимального демократизму і публічності; в) вдосконалення менеджменту у сфері державного управління.

2. В процесі підбору, підготовки, професійної роботи з персоналом державних установ виникає все більша потреба звернення уваги на особистісні якості і характеристики працівника, рівень його загальної культури, психологічної підготовки, культури управлінської діяльності загалом.

#### Література.

1. Андреев В. М. Теоретико-методологічні засади селекції кадрів публічної служби України. Автор. дис. кандидата наук з державного управління. Київ: 2018.
2. Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців: монографія. Дніпро, ДРІЛУ НАДУ, 2017. 332 с.
3. Воронько О. П. Керівні кадри: державна політика та система управління: навч. посіб. для студентів, слухачів із спеціальності «Державне управління», «Державна служба». Київ: УАДУ, 2010. 153 с.
4. Менеджмент. Навч. посіб. для стр. вищ. навч. закл. / за ред. Г. В. Щокіна, М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка, В. П. Сладкевича. Київ: МАУП, 2007. 816 с.
5. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні проблеми формування системи посад державної служби та шляхи їх

вирішення / Публічне урядування, №.1 (1), листопад 2015. Київ: ДП Видавничий дім «Персонал», 2015. 209 с. С.163–170.

6. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. Москва: Прогресс, 1986. 620 с.

7. Ріктор Т. Л. Владна еліта в умовах нестабільного українського суспільства. Київ: Софія А. 2007. 278 с.

8. Романенко Є. О. Нові стандарти етики державних службовців. *Публічне адміністрування*. Київ: ДП Видавничий дім «Персонал», №1 (2), березень 2016. С. 71–77.

9. Рудакевич М. Етика державних службовців: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2013. 360 с.

10. Сидорова К. Г. Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні: автор. дис. канд. держ. упр.. Київ: 2004. 20 с.

11. Сучасна українська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: моногр. / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. Київ: 2003. 180 с.

12. Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінол. слов.): навч. посіб для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г.В.Щокіна, О.В.Антонюка, М. Ф. Головатого. Київ: МАУП, 2006. 496 с.

13. Чебикін О. Я. Системно-розвиваюча концепція підготовки державних службовців як перспективна основа їх професійного становлення в аспекті інтеграції України у Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2002 р.) Київ: Вид-во УАДУ, 2002. С. 295–296.

14. Rauch I., Erans P. Bureacratic Strukture and Bureacratic Performense in Eess Development Countries. *Journal of Public Economics*, 2000. № 7.

15. Tromperaans F. riding the ways of culture: munderstanding diversity in global business. F. Tromperaans – Buzz Bridge, New York: Izwin, 1994.