

УДК 338.35.08

Лазоренко Л.В.  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту,  
Державний університет телекомунікацій

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### PROBLEMS OF FORMING OF SKILLED COMPOSITION OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті визначено основні проблеми формування кадрового складу органів державної влади. Наведено основні заходи щодо якісного формування кадрового складу державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади, визначено завдання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Розкрито види ієрархічних зв'язків, притаманних діяльності з кадрового забезпечення в аспекті державного управління, та особливості просування по службі в органах державної влади.

**Ключові слова:** органи державної влади, кадровий склад, державні службовці, кадрова політика.

В статье определены основные проблемы формирования кадрового состава органов государственной власти. Приведены основные способы по качественному формированию кадрового состава государственных служащих центральных и местных органов исполнительной власти, определены задания подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Раскрыты виды иерархических связей, характерных для деятельности по кадровому обеспечению в аспекте государственного управления, и особенности продвижения по службе в органах государственной власти.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, кадровый состав, государственные служащие, кадровая политика.

The basic problems of forming of skilled composition of public authorities are certain. Main ways for the quality forming of skilled composition of civil servants of central and local executive organs are brought, the tasks of training, retraining and in-plant training of civil servants are certain. The types of hierarchical connections inherent for activity of the skilled providing in the aspect of state administration and promotion feature in public authorities are exposed.

**Keywords:** public authorities, skilled composition, civil servants, skilled politics.

**Постановка проблеми.** Подолання наслідків кризи в Україні, якісне оновлення суспільства, оздоровлення всіх його сфер неможливі без ефективної кадрової політики. Кадрова ситуація в органах державної влади залишається непростою. Спостерігається постійне зростання чисельності державних службовців. При цьому не завжди дотримуються нормативно встановлені процедури та правила призначення на посади. Нерідко порушуються демократичні принципи відкритості, гласності та справедливості під час вирішення кадрових питань. Не розроблена система залучення на державну службу молоді. Не сформована єдина система добору, оцінювання, висування фахівців в органи влади. Перманентна реорганізація структур державної влади не сприяє ефективному використанню кадрів державної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями кадрового забезпечення органів державної влади в Україні займається досить значна кількість як науковців, так і практиків. Серед таких можна зазначити Т.Є. Кагановську, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенського, В.Б. Авер'янову, Ю.В. Ковбасюка та ін. Поглиблене наукове дослідження з даної тематики пов'язане з тим, що кадровий потенціал використовується нерационально: багато службовців працюють не за своєю фаховою освітою, не мають можливості реалізувати свою професійну компетентність і здібності; у них немає сформованої стійкої мотивації до сумлінної й ефективної праці. При цьому значна частина висококваліфікованих фахівців

змушена займатися рутинною роботою, в якій не реалізується їх професійна компетентність.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є розвиток теоретичних питань і розробка практичних рекомендацій щодо формування кадрового складу органів державної влади відповідно до вимог сьогодення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні йде формування нової моделі державного управління. Першочергові завдання – кадрове забезпечення державних органів, оновлення їх кадрового складу висококваліфікованими фахівцями, здатними ефективно працювати в умовах ринку і сучасної демократії, формування ефективної системи управління персоналом державної служби.

Виконання цих завдань повинне здійснюватися на основі державної політики у сфері державної служби, яка визначається Верховною Радою України, а також Закону України «Про державну службу» [1, с. 4].

Стосовно державної служби під кадрами розуміються передусім особи, що посідають державні посади, причому не тільки керівні.

Змістовне значення поняття «кадровий потенціал» відповідає характеристиці можливостей і здібностей кадрів державного управління, у тому числі і прихованих, поки ще нереалізованих і незатребуваних, свого роду їх прихованого резерву.

Кадрове забезпечення державної служби повинне мати характер свідомо організованої, наочно-практичної діяльності, спрямованої на комплектування

всіх органів влади професійно підготовленими, компетентними, ініціативними, добросовісними, високоморальними працівниками, здатними найефективніше здійснювати завдання і функції державних органів у рамках закону і посадових повноважень, на рівні сучасних вимог, відповідно до Кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. У цьому процесі управлінська діяльність виконує найбільш значущу роль.

Найбільшою проблемою кадрової ситуації в державній службі України був і залишається недостатній професіоналізм чиновників. Сьогодні в Україні функціонує система навчальних закладів, що здійснюють навчання державних службовців. Як правило, їхнім загальним недоліком є відірваність від практичної діяльності органів державної служби та відсутність конкуренції.

Висококваліфіковані фахівці молодого й середнього віку не затримуються на державній службі, переходячи в підприємницькі структури. Причинами цього є недостатня заробітна плата, відсутність системи професійно-посадового просування, зниження престижу держслужби.

Обов'язковою умовою підвищення ефективності державної служби є формування якісного складу державних службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади.

Посилення інтелектуального забезпечення економічних та соціальних реформ досягається шляхом залучення до державної служби фахівців вищої кваліфікації, передусім для середньої ланки державного апарату.

Ця робота повинна проводитися на основі постійного аналізу фактичного складу державних службовців, прогнозування кількісних та якісних змін у суспільно-політичному та економічному житті, у законодавстві та викликаного у зв'язку з цим оновлення функцій державних органів.

Для якісного формування складу державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади їх керівникам необхідно [2, с. 5]:

- визначити щорічну і на перспективу (п'ять років) потребу в кадрах державних службовців усіх категорій з урахуванням посад і профілю їх діяльності;
- формувати замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, укладати відповідні угоди з навчальними закладами;
- добирати кадри державних службовців відповідно до вимог законодавства з урахуванням особливостей кожної посади;
- запровадити чіткий облік державних службовців та пов'язані із цим форми статистичної звітності, а також особову картку службовця;
- оптимально поєднувати принципи комплектування кадрами державних органів та їх апарату шляхом просування по службі державних службовців і добору на державну службу керівників і фахівців підприємств, установ та організацій;
- проводити цілеспрямовану роботу з кадровим резервом, зокрема організувати стажування фахівців, які входять до його складу;

- постійно вдосконалювати організацію роботи в апараті органів виконавчої влади, прогнозувати розвиток їх структур, удосконалювати атестацію державних службовців, здійснювати контроль над підвищенням їх кваліфікації та створювати належні умови для праці та самоосвіти.

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.

Для реалізації завдань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців слід [2, с. 7]:

- розробити відповідну нормативно-правову базу, визначити державні вимоги до рівня підготовки державних службовців;
  - визначити зміст і основні види навчання державних службовців з урахуванням забезпечення його безперервності та запровадження сучасних технологій навчання, а також оптимальних термінів і періодичності залежно від потреб державної служби і форм організації навчального процесу, підвищення кваліфікації державних службовців не рідше одного разу на п'ять років, а для фахівців, уперше прийнятих на роботу на державну службу, – у перший рік їх роботи;
  - створити умови для спілкування державних службовців, що навчаються, з керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади для взаємного обміну думками стосовно визначення перспектив, координації та злагодженості дій в інтересах держави і регіонів, вироблення рекомендацій для практичної роботи;
  - вважати обов'язковою для керівників державних органів участь у навчанні державних службовців та їх резерву;
  - створити систему пошуку талановитої молоді, що цікавиться питанням державного управління, її базової та фахової підготовки, працевлаштування в органах виконавчої влади;
  - удосконалити умови підготовки жіночих кадрів для роботи у зазначених органах, їх подальшого професійного зростання;
  - забезпечити умови для добору, підготовки, професійного вдосконалення, атестування і стимулювання праці науково-педагогічних кадрів та організаторів навчання у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.
- Для поліпшення системи кадрового забезпечення державної служби варто впроваджувати й удосконалювати такі процедури та механізми: детально регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв добору, заохочення й просування державних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації та ділових якостей, а не вилучення років; організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише співробітників відповідного органу, що здійснює атестацію, а й працівників кадрових служб інших уста-

нов, які залучаються на ротатійній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «державне управління»; організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які незгодні з оцінкою результатів їхньої діяльності як державних службовців.

Основною передумовою залучення на керівні посади компетентних, висококваліфікованих працівників, ефективних менеджерів є формування дієвого кадрового резерву та робота з ним. До кадрового резерву необхідно включати не лише співробітників установи, а й талановиту студентську молодь, випускників вищів відповідного профілю, працівників інших установ, організацій, підприємств, які гідно себе зарекомендували. Під час формування списків кадрового резерву необхідно шукати нові підходи до аналізу особистісних та ділових рис службовців, урахувати колективну думку.

Під час формування кадрового складу органів державної влади особливе місце займає система підпорядкування державних службовців. На відміну від підприємств та організацій інших сфер діяльності в органах державної влади мають місце чіткі зв'язки ієрархії, які мають обов'язково дотримуватися без будь-яких винятків та порушень. Це стосується зв'язків, як по вертикалі, так і по горизонталі, які мають власне призначення як під час побудови всієї організаційної системи кадрового забезпечення, так і під час визначення відповідних функцій, що можуть бути покладені на них. Зокрема, можна навести таку характеристику цих видів зв'язків: 1) вертикальні зв'язки з'єднують ієрархічні рівні в організації та її частинах, вони відображають розподіл повноважень або, вказуючи на те, «хто є хто» в організаційній ієрархії, слугують каналами передачі розпорядницької і звітної інформації, утворюючи тим самим стабільність в організації, а в їх межах вирішуються проблеми влади і впливу, тобто реалізується «вертикальне завантаження» роботи [8, с. 139]; 2) горизонтальні зв'язки – це зв'язки між двома та більше рівнями за положенням в ієрархії або статусом частинами або членами організації, де їх головне призначення – сприяти найефективнішій взаємодії частин організації під час вирішення проблем, що виникають між ними. Горизонтальні зв'язки створюють низку важливих переваг: заощаджують час і підвищують якість взаємодії, розвивають у керівників самостійність, ініціативність і вмотивованість, послаблюють боязнь ризику [8, с. 139–140].

Такі види зв'язків притаманні під час організації та реалізації діяльності з кадрового забезпечення, а отже, властиві саме суб'єктам цього аспекту державного управління.

Також слід звернути увагу ще на один тип зв'язків, що виникають у межах управлінської діяльності з кадрового забезпечення в контексті взаємовідносин «суб'єкт – об'єкт». Тут мова йде про двосторонній рух інформації, яка забезпечує постійний зв'язок між керуючою та керованою підсистемами. Саме такі зв'язки, як ми вважаємо, характеризують динаміку розвитку та стан системи кадрового забезпечення, сприяють пошуку нових можливостей для її вдосконалення, а також забезпечують своєчасність усунення недоліків та перешкод на шляху максимально ефективного забезпечення кадрового потенціалу державної служби, який, як ми підкресливали, є основним провідником державного

управління. На думку В. Малиновського, що характеризує цей вид зв'язків, змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, де сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Наявність прямого та зворотного зв'язку є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи [7, с. 24].

Отже, без відповідного налагодження потоку інформації в межах прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків діяльність із кадрового забезпечення державного управління стає суто формальною та нездатною впливати на стан кадрової роботи на місцях, позбавляє можливості відповідних суб'єктів своєчасно реагувати на зміни в самій системі та її оточенні, що позбавляє саму діяльність гнучкості та можливості пристосовуватися до нових умов і потреб держави та суспільства. Із цього приводу слушно зазначено, що управління – це особливий вид професійної діяльності, який не лише полягає в досягненні цілей системи, організації, але й представляє собою засіб підтримання цілісності будь-якої складної соціальної системи, її оптимального функціонування та розвитку [9, с. 15]. Взагалі, система управління людськими ресурсами постійно розвивається й удосконалюється, на кожному етапі розвитку суспільства вона повинна приводитися відповідно до вимог розвитку продуктивних сил, вносячи корективи в окремі її елементи [6, с. 22]. Це в повному обсязі стосується і кадрового забезпечення державного управління.

Головною рисою суб'єкта державного управління, на думку В. Малиновського, є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Між суб'єктами і об'єктами виникають управлінські відносини типу «влада – підпорядкування» лише завдяки тому, що суб'єкти наділені відносно об'єктів владними повноваженнями [7, с. 23–24]. Тобто ми ведемо мову про наявність у суб'єкта кадрового забезпечення двох ознак, які й відокремлюють його від об'єкта кадрового забезпечення, а також дають можливість установлювати відповідні види зв'язків, тобто керувати об'єктом. Так, під компетенцією органу державної влади розуміють владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, які може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх установлених для нього предметів ведення [3, с. 330]. Відповідно, щоб той чи інший суб'єкт права став суб'єктом кадрового забезпечення, на нього згідно з відповідним нормативно-правовим актом має бути покладений обов'язок або надання повноваження щодо діяльності у сфері кадрового забезпечення. Це безпосередньо звертає нашу увагу на те, що важливе місце у встановленні рівня та компетенції відповідного органу державної влади як суб'єкта кадрового забезпечення займає та нормативно-правова база, на якій будується його діяльність [5, с. 192].

Що стосується владних повноважень, то вони, як правило, характеризуються як виконавчо-розпорядчі. Така їх характеристика розкриває природу цих повноважень, а також їх функціональне призначення. Вказується, що виконавчо-розпорядча діяльність державних органів поділяється на дві частини, одна з яких пов'язана з реалізацією владного впливу державних органів на всіх інших суб'єктів, а тому належить до державного управління [4, с. 20]. Це зайвий раз підтверджує положення, що діяльність із кадрового забезпечення є складовою частиною державного управління, а отже, має його властивості.

**Висновки з проведеного дослідження.** 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.

#### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII.
2. Указ Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10.11.1995 № 1035/95.
3. Державне управління : [навч. посіб.] / А.Ф. Мельник [та ін.] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Кагановська Т.С. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : [монографія] / Т.С. Кагановська. – Х. : ХНУ, 2010. – 330 с.
6. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом : [навч. посіб.] / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
8. Основи адміністративного менеджменту : [навч. посіб.] / Б.В. Новіков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
9. Основы социального управления : [учебное пособие] / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев [и др.]. – М. : Высшая школа, 2001. – 271 с.