

УДК 35.078:331.108

Т.Є. КАГАНОВСЬКА, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет імені
В. Н. Каразіна

СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ЗАСОБУ СПРИЯННЯ ФУНКЦІОНУВАННЮ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОРГАНІВ

Ключові слова: кадрове забезпечення, функціонування держави та її органів

Прийняття Декларації про державний суверенітет України спричинило незворотний рух у частині переходу нашої держави від командно-адміністративної системи управління суспільством до держави з ринковою економікою, яка по-новому будує свої відносини з суспільством, окремим громадянином. Визнання людини як найвищої соціальної цінності одночасно покладає на державу певні обов'язки, зокрема, згідно з ч.2 ст.3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність, де проголошення і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Це зайвий раз підкреслює, що вся її діяльність має чітко визначену спрямованість, де виконання покладених на державу функцій має своїм орієнтиром забезпечення прав і свобод людини. Це, відповідно, обумовлює необхідність забезпечення такої діяльності належними ресурсами, у тому числі, людськими. Тому питання кадрового забезпечення, в аспекті створення дієвого та високоефективного державного апарату, що здатен відповідно до сучасних умов виконувати ті чи інші функції держави, завжди були актуальними у правовій науці, у тому числі й у теорії адміністративно-го та трудового права, теорії управління.

Зокрема, цьому питанню приділяли увагу такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, Д. Бахрах, О. Рябченко, К. Левченко, В. Колпаков, Н. Матюхіна та багато інших. Основна увага в монографіях, науково-практичних виданнях, наукових статтях приділялася, як правило, безпосе-

редньо проблематиці кадрового забезпечення окремих сфер державного управління або відповідних державних органів, характеристиці адміністративних та трудових відносин, що виникають під час проходження державної служби, а також її особливостям. Однак узагальненню в частині виявлення загальних рис кадрового забезпечення як самостійного явища, встановленню його сутності, а також розкриттю загальних завдань цієї складової державного управління, належна увага приділялась не завжди. Це, на нашу думку, дозволяє здійснити загальний комплексний аналіз досліджуваного явища та опрацювати єдині підходи щодо його подальшого вдосконалення як в цілому в межах державного управління, так і в управлінні окремими галузями. Тому метою даної статті є встановлення рис сутності кадрового забезпечення на рівні держави, а також визначення основних його завдань у її межах.

Конституювання державної діяльності не може не вплинути на те, як, яким чином і за допомогою яких ресурсів виконуються відповідні її обов'язки та функції. В. Авер'янов відмічає, що у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої державної влади місце і роль держави знає загальної трансформації [1, с.114]. Відносно розуміння сутності держави акцентується увага на тому, що вона – відносно самостійна організація, що не збігається з суспільством, – це організація особливого роду, що відповідає на питання: кому й чому вона служить, які її мета й завдання? [2, с.84-85]. Сутність же держави втілюється в її діяльності, яка в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки й політичної демократії має головне завдання – сприяти саморегуляції суспільства, стимулювати позитивні тенденції його розвитку [3, с.6-7].

Отже бачимо, що держава здійснює управління суспільством, забезпечуючи його інтереси за допомогою спеціальних засобів. При цьому можна відмітити, що спільним у процесах управління суспільством та його організації, в контексті суб'єкт-об'єкт є людина, що вказує на соціальну природу управління в державі. Стосовно управління взагалі, то на

думку Г. Атаманчука, воно в буквальному значенні цього поняття починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутнє свідоме начало, інтерес і знання, мета й воля, енергія й дії людини [4, с.23]. У свою чергу, В.Авер'янов відмічає, що «управління» у справжньому науковому розумінні цього поняття – це владно-організуючий вплив на суспільну діяльність з метою її впорядкування, координації і спрямування [1, с.115]. Тому, як родове поняття, таке управління є за своєю природою соціальним, де суб'єктом, і в переважній більшості, об'єктом управління виступають люди або їх групи. Звідси можна вести мову, що процес управління не може бути наявним без керуючого суб'єкта – людини. А найбільш значним (за обсягом і значенням) видом соціального управління при цьому є державне управління, що реалізується за допомогою певного механізму держави (влада, яка здійснюється державним апаратом), об'єктом якого виступає усе суспільство.

Із зазначеного можна дійти висновків, що людина виступає наріжним каменем процесу управління, є його невід'ємною складовою (як для суб'єкта, так і для об'єкта управління); існує стійкий кореляційний зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління; визнаючи основним засобом організації життєдіяльності суспільства державу, яка через державний апарат реалізує свої функції, великого значення в цьому аспекті її діяльності набуває наповнення, забезпечення органів управління відповідними кадрами, що повинно складати один з проявів державної політики в галузі управління.

Щодо останньої думки, то тут мова йде про кадрову політику держави. Кадрова політика в державі спрямована на забезпечення виробничої та невиробничої сфер висококваліфікованими кадрами в конкретних історичних умовах [5, с.7-8]. Вказується, що у демократичному суспільстві кадрова політика має будуватися на основі принципу праксеологізму, тобто, коли до управління залучаються виключно професіонали [6, с.12]. Відносно цього аспекту слід погодитися з думкою про те, що сучасні умови соціально-економічного розвитку по-

требують дедалі більшої уваги до роботи з кадрами, які є головним елементом системи управління, а саме тому проблеми кадрового забезпечення є важливим напрямком вивчення у контексті дослідження формування та реалізації державної політики [7, с.108].

З наведеного можна побачити, що кадрова політика втілюється у відповідну діяльність, яку вважаємо кадровим забезпеченням, де останнє має велике значення в реалізації функцій держави. Ця діяльність має чітко визначену спрямованість у межах всієї системи державного управління, власну мету і виконує притаманні їй функції. Таким чином, кадрове забезпечення є доволі складним комплексним явищем, з власною структурою, що певним чином відрізняє цей вид діяльності з-поміж інших державних видів діяльності, пов'язаних з управлінням. У цьому аспекті робота з кадрами не може існувати як окреме явище, оскільки охоплює значне коло питань, пов'язаних з добором, розстановкою, підвищенням кваліфікації персоналу державних підприємств, установ та організацій. Саме тому слід вести мову про певну системну діяльність щодо кадрового забезпечення в державі.

У літературі з цього приводу відмічається, що система роботи з кадрами спрямована на формування й організацію кадрового забезпечення оперативно-службових завдань і раціонального використання персоналу та вирішує питання, пов'язані з відбором, розстановкою кадрів, службовим просуванням співробітника, присвоєнням звань, атестаційною оцінкою тощо [8, с.84]. У цьому визначенні кадрової роботи бачимо, по-перше, вказівку на те, що вона є системним утворенням, по-друге, тут має місце органічне поєднання як мети системи кадрового забезпечення (формування й організація), так і видів функцій, що виконуються в межах цієї діяльності (відбір, розстановка, просування співробітника, його атестація). Додатково можна послатися на точку зору Д. Бахраха, який вказує, що у межах адміністративної діяльності (управління) існують більш прості, спеціальні види організаційної діяльності (функції управління), де до числа загальних функцій відносять роботу з кадрами (функція забезпечення системи), яка має організа-

ційну відособленість, що є ознакою розвинутої та значущої за об'ємом функції [9, с.124-126]. Тобто можна вести мову про те, що у межах управління (адміністративної діяльності) як основної системи діяльності, виокремлюються самостійні підсистеми діяльності, що виконують відповідні функції у межах самої системи.

Цікавою у даному контексті видається позиція Г. Атаманчука. Він підкреслює, що державне управління необхідно визнавати в якості органічної системи, тому існує нагальна потреба у створенні системи розвитку людського потенціалу державного управління, яка б мала функціональну структуру (надання підсистемі держорганів управлінських функцій) та організаційну структуру (розподіл загального об'єму організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі) [4, с.92, 106-109]. Тому погляд на кадрове забезпечення як підсистему, частину управлінської діяльності вважаємо цілком обґрунтованим. З урахуванням позиції Г. Атаманчука, до якої ми схиляємося, можна вести мову про функціональну та організаційну структуру кадрового забезпечення.

При дослідженні питання функціональної структури кадрового забезпечення в якості її елементів можна виділити такі поняття, як функції, напрямки діяльності, елементи роботи тощо. Це пояснюємо тим, що функціональна структура кадрового забезпечення розкриває його саме через призму категорії «діяльність», що і охоплює всі наведені вище поняття. До того ж, якщо звернути увагу на всі наведені вище визначення та характеристики понять, такі як «управління», «соціальне управління», «державне управління», то бачимо, що це є власне діяльність.

Так, щодо функціональної структури кадрового забезпечення, то в літературі подається неоднаковий перелік тих функцій (напрямків діяльності), що виконує кадрове забезпечення. Зокрема, вказується, що кадрове забезпечення виконує функції планування (визначення кількості працівників та ступеня їх підготовки), залучення та підготовки кадрів, добору та розстановки кадрів, встановлення правових засад проходження державної служби, роботу з резервом, соціалізацію, професійний розвиток, оцінювання показників діяльності, оплати

праці, мотивації, соціального забезпечення кадрів, роботу з ветеранами [7, с.109]. Такий перелік елементів функціональної структури кадрового забезпечення можна пояснити тим, що це дійсно комплексне явище, яке має значну сферу дії та виконує велику кількість функцій при вирішенні єдиного питання – кадрового забезпечення державного управління. Тому слушною видається думка, що в основі кадрової функції закладено весь комплекс робіт з підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів [8, с.83].

З метою впорядкування точок зору на кількісний склад елементів функціональної структури кадрового забезпечення, вважаємо за доцільне розглядати у якості основи саме державне управління з позицій його кадрового складу; як певний процес реалізації персоналом державних підприємств, установ та організацій функцій держави. Таке методологічне підґрунтя дає можливість виявити, коли починається, де розгортається, а коли закінчується необхідність у функції забезпечення кадрами. Ключовим моментом, оскільки мова йде про співвідношення кадрового забезпечення та державного управління, на нашу думку, буде виступати поняття «державна служба».

Аналіз Закону України «Про державну службу» дає підстави для виділення низки моментів, пов'язаних із залученням особи до державної служби, що закріплено у ст.ст.15, 19, 24, 27, 28, 29, 30,37. Звісно, серед них можна виділити основні та допоміжні, які обумовлені основними або пов'язані з ними. Так, на нашу думку, до основних етапів державної служби, а, отже, і до встановлення основних елементів кадрового забезпечення, віднесемо прийняття на державну службу (ст.15); проходження служби (ст.24); припинення державної служби (ст.30). Інші ж аспекти кадрового забезпечення тісно пов'язані з першими трьома та обумовлені ними. Також важливим елементом є проведення відповідної підготовчої роботи, такої як формування кадрового резерву, проведення конкурсу.

Отже, на підставі аналізу точок зору щодо складу елементів кадрового забезпечення, а також враховуючи нашу попередню пропозицію щодо прив'язки кадрового забезпечення

до структури державної служби, визначимо такі складові функціональної структури кадрового забезпечення: 1) визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі; 2) підготовка та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників, ступеня їх підготовки, робота з резервом); 3) прийняття на державну службу (визначення способів обіймання посад; розстановка кадрів); 4) проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів); 5) припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами).

Аналіз функціональної структури дає підстави для висновків про те, що всі складові цієї структури взаємопов'язані між собою і складають єдиний комплекс діяльності; функціонування кадрового забезпечення є безперервним процесом, що обумовлено як постійною зміною умов здійснення державної служби, так і необхідністю оновлення кадрів; кадрове забезпечення вирішує низку різних за функціональним призначенням, але взаємопов'язаних між собою завдань, спрямованих на досягнення єдиної мети цього процесу; виділення основних елементів функціональної структури кадрового забезпечення дає можливість більш детального їх аналізу, а також визначення напрямків подальшого вдосконалення процесу кадрового забезпечення.

Наступною складовою кадрового забезпечення, як вже було відзначено, є його організаційна структура. Під організаційною (управлінською) структурою розуміють розподіл загального об'єму організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі [4, с.109], також вказується, що ця структура передбачає наявність об'єкта (весь персонал) та суб'єкта (керівники всіх рівнів та кадрові служби) управління [10, с.93]. Таким чином, можна відмітити, що вона охоплює тих суб'єктів, які безпосере-

дно пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення, і з цією метою наділені владно-розпорядчими повноваженнями у цій сфері, тобто організують та контролюють роботу з кадрового забезпечення. Зокрема, у науці управління організаторська робота передбачає діяльність, спрямовану на побудову і вдосконалення структури певної соціальної системи [8, с.84]. Тобто, сенсом управлінської діяльності з кадрового забезпечення є одержання нової якості процесу, що керується [4, с.169]. Це безпосередньо процес кадрового забезпечення, а в кінцевому рахунку – вся система державного управління.

Організаційна структура, зауважує Д. Бахрах, – це: 1) поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та 2) мережа управлінських зв'язків у ньому. На структуру апарату, наголошує Д. Бахрах, особливий вплив спричиняє зміст діяльності, тобто комплекс управлінських функцій, де кожна структурна одиниця апарату має свою компетенцію, що обумовлює існування органів загальної та спеціальної компетенції, але всі вони мають єдине призначення – здійснення активної кадрової політики та координації діяльності у сфері управління персоналом [9, с.77-78, 86, 99]. Якщо уявити кадрове забезпечення як певний, окремо організований процес, що здійснюється певною організацією-суб'єктом, то організаційна структура тут характеризує адміністрацію цієї організації. Виокремлення організаційної структури кадрового забезпечення дає можливість визначити, хто саме із суб'єктів державного управління є відповідальним за здійснення кадрового забезпечення, які саме функції у цьому процесі він виконує і хто йому підпорядкований. Отже, організаційна структура повинна бути кісткою всього державного механізму кадрового забезпечення.

Слід відмітити, що важливим аспектом побудови організаційної структури (умовно кажучи, адміністрації кадрового забезпечення) є можливість її швидкого пристосування до вимог часу, умов соціально-економічної ситуації в країні, зміни завдань та відповідних функцій системи державного управління. Таким чином, треба вести мову про запровадження сучасних технологій управління, де одним з найбільш

досконалих засобів управління, що виправдав себе на практиці, є менеджмент. Так, Л. Калганов вказує, що, незважаючи на існуючі розбіжності між державним управлінням та менеджментом, останнім часом намітилася тенденція методологічного наближення цих сфер соціального управління, а методи та інструментарій менеджменту можна і необхідно використовувати у сфері державного управління, оскільки за своєю суттю та змістом це поняття відповідає поняттю соціального управління, а саме поняття менеджменту, не маючи чітких меж, у загальному значенні означає професіоналізм або, навіть, мистецтво у справі ефективного управління організацією [11, с.56-58], якою, з точки зору кадрового забезпечення є вся система державного управління, а через неї – держава.

Щодо того, на кого спрямований управлінський вплив (менеджмент) з боку суб'єктів кадрового забезпечення, то в цьому аспекті є плідною думка В. Авер'янова та О. Андрійко, які вказують, що є підстави визначити, що інститут державної служби має поширюватися не лише на діяльність посадових осіб власне державних органів та їх апарату, але й на діяльність працівників усіх інших державних організацій [12, с.9]. Погодимось з ними, і відмітимо, що саме таке тлумачення кола осіб, які виконують ті чи інші функції держави, є найбільш повним. Завдяки такому «поширеному» тлумаченню осіб-держслужбовців є можливість не обмежувати діяльність з кадрового забезпечення лише окремими групами осіб, а комплексно та всеохоплююче визначити цільову аудиторію, яка підпадає під сферу діяльності з кадрового забезпечення.

Щодо виділення організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення можна зробити такі висновки: вона характеризує саме суб'єктний склад держорганів та їх посадових осіб, на яких покладено виконання відповідних функцій з кадрового забезпечення; співвідношення цієї структури з функціональною структурою кадрового забезпечення дає можливість визначити конкретний рівень та суб'єкта виконання відповідної функції, провести аналіз відповідності наданих йому повноважень рівню його компетенції та колу фун-

кцій, які він виконує; аналіз вертикальних і горизонтальних зв'язків між суб'єктами кадрового забезпечення дозволяє визначити конкретний рівень та обсяг їх повноважень та вдосконалити систему зв'язків між ними, а також імплементувати сучасні форми та методи управління в їх діяльність; організаційна структура надає можливість чітко відокремити суб'єктів управління кадровим забезпеченням від об'єкта їх впливу; встановлення конкретних суб'єктів кадрового забезпечення із визначенням їх функцій у цьому процесі дозволяє прямо виявляти недоліки, порушення в кадровій роботі та винних у їх вчиненні.

Отже, можна вести мову, що сутність кадрового забезпечення в державі полягає у діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту.

При цьому значення кадрового забезпечення в державі полягає у створенні можливості для самої держави через своїх представників (державних службовців) виконувати покладені на неї функції, а також ті обов'язки, які має сучасна правова, демократична держава перед людиною. Таким чином, можна вести мову про різнопланове значення кадрового забезпечення в державі, оскільки це забезпечить можливість функціонування держави та її органів (основне значення); сприятиме забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі (побічно через діяльність держави).

У цьому контексті вважаємо необхідним продовження досліджень щодо співвідношення пріоритету людини, її прав, свобод та за-

конних інтересів та ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб, у тому числі, в аспекті забезпечення прав безпосередньо державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки // Право України. –2004. –№ 5. –С.113-115.
2. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. –М.: Юрайт, 2000. –432 с.
3. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. –М.: Юристъ, 1996. –112 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. –М.: Юрид. лит., 1997. –400 с.
5. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теория та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. –Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. –480 с.
6. Гаман Т. Кадрове забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіоні України // Вісник державної

служби управління України. –2005. –№ 3. –С.12-15.

7. Левченко К.Б. Проблемы кадрового обеспечения процессов формирования гендерной политики в Украине // Право і безпека. –2004. –№ 1. –С.108-112.
8. Манжула А., Янко О. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ на тлі становлення демократичних процесів в Україні // Підприємництво, господарство і право. –2005. –№ 3. –С.82-85.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. –М.: НОРМА, 2002. –448 с.
10. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти): Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки.. –Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. –287 с.
11. Калганов Л.В. Соотношение и взаимодействие понятий государственного управления и менеджмента // Юрист. –2006. –№ 11. –С.55-58.
12. Авер'янов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні // Вісник державної служби управління України. –2005. –№ 3. –С.7-11.

Кагановська Т.Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів // Форум права. -2008. -№ 1. -С.215-220 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ktetio.pdf>

На рівні держави встановлені риси сутності та складові функціональної структури кадрового забезпечення, а також визначені основні його завдання та значення.

Кагановская Т.Е. Сущность и задачи кадрового обеспечения как средства содействия функционированию государства и его органов

На уровне государства установлены черты сущности и состав функциональной структуры кадрового обеспечения, а также определены основные его задания и значение.

Kaganovskaja T.E. Essence and problems of personnel maintenance as means of assistance to functioning of the state and its bodies

At a level of the state features of essence and structure of functional structure of personnel maintenance are established, and also its basic tasks and value are determined.