

УДК 331.108:342.5(477)

**Є.О. Коваленко**кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

*У статті визначено сутність поняття “державна кадрова політика”; досліджено понятійно-категоріальний апарат державної кадрової політики; розглянуто основні теорії та підходи до вивчення державної кадрової політики.*

**Ключові слова:** державна кадрова політика, персонал, кадри, кадровий корпус, кадровий потенціал, потенціал кадрів, резерв кадрів, синергетичний підхід, інституційний підхід, функціонально-структурний підхід, культурологічний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід, рефлексивний підхід.

**I. Вступ**

Кадрова політика за своїм призначенням, змістом і роллю в системі державного управління є найважливішим соціально-політичним явищем у житті та діяльності будь-якої держави й суспільства. Для її успішного втілення в життя, насамперед, необхідне теоретичне обґрунтування державної кадрової політики.

Основи теорії кадрової політики в нашій країні стали предметно досліджувати порівняно недавно. За радянських часів ця тема була закритою. У кращому разі можна було в науковому плані говорити про форми й методи реалізації державної кадрової політики на рівні молодшої та середньої управлінської ланки. Унаслідок конфіденційності теми мова про формування кадрової політики на державному рівні не йшла. У сучасних умовах ситуація змінилася. Проблеми кадрової політики стали одними з найбільш актуальних у державному управлінні, адміністративному й трудовому праві, соціології управління, політології, історії.

Серед українських науковців, які досліджують теоретичні основи державної кадрової політики, слід виділити: К. Ващенко, О. Дьоміна, Ю. Ковбасюка, Г. Лелікова, В. Малиновського, В. Олужка, Ю. Сурміна. Значний внесок у розвиток теорії кадрової політики держави зробили такі російські вчені, як: Е. Охотський, В. Черепанов, М. Шедій та інші. Підходи до вивчення державної кадрової політики розвивали у своїх теоріях А. Адлер, Т. Адорно, М. Вебер, Р. Даль, Г. Лассуел, К. Маркс, Г. Маркузе, Р. Міхельс, Г. Моска, В. Парето, Б. Скінер, З. Фрейд, Е. Фромм, К. Юнг.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є визначення сутності поняття “державна кадрова політика”; дослідження понятійно-категоріального апарату державної кадрової політики; розгляд осно-

вних теорій та підходів до вивчення державної кадрової політики.

**III. Результати**

Єдиного визначення державної кадрової політики в літературі та законодавстві не існує. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а, по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики [4, с. 115].

У проекті Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. зазначено, що державна кадрова політика – це стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства [10].

В енциклопедичному словнику з державного управління запропоновано розширене його визначення: “Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку та використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади” [3, с. 305].

В. Малиновський тлумачить державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання й функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них повноважень [5, с. 54].

На думку дослідника І. Мельника; “державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання держа-

вними службовцями покладених на них службових повноважень” [6].

Відповідно до поглядів В. Олуйка, державна кадрова система – це система організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб’єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави [7, с. 21].

О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко під державною кадровою політикою розуміють державну стратегію, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх людських ресурсів держави. Тільки на загальнодержавному рівні кадрова політика як частина державної політики в цілому є інтегральним відображенням групових, місцевих, корпоративних та інших інтересів, стає власне політичною стратегією [2].

За визначенням В. Приходько, державна кадрова політика визначає місце й роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями та принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінювання, шляхи вдосконалення підготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу [9].

Є. Охотський головним змістом державної кадрової політики вбачає адекватні заходи з розвитку кадрового потенціалу, оволодіння сучасними формами й методами підбору, використання та оцінювання кадрів, заходи щодо мотивації праці, формування резерву й організації професійного навчання кадрів [8, с. 494].

На думку Ю. Ковбасюка, державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов’язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку й раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [1, с. 3].

З багатьох підходів до визначення цього явища оптимальним, на наш погляд, є таке: кадрова політика – це система теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямована на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності.

Кадрова політика – явище багаторівневе. Існує загальнонаціональна кадрова політика, зумовлена історичними та політичними традиціями, менталітетом народу, уподобаннями політичних лідерів. Розрізняють державну та регіональну кадрову політику, а також кадрову політику в органах місцевого

самоврядування. У недержавному, приватному секторі є своя корпоративна, приватна та навіть особиста кадрова політика.

У загальнонаціональній кадровій політиці кадрова політика держави посідає центральне місце, оскільки держава є ядром політичної системи суспільства. Головна вимога до всіх рівнів кадрової політики полягає в тому, що вони не повинні суперечити ні концептуально, ні нормативно державній кадровій політиці. У теорії кадрової політики особливе місце посідає її термінологія, понятійний апарат. Це означає, що всі, хто займається кадровою роботою, повинні говорити однією професійною мовою. Понятійний апарат – найважливіша складова методології кадрової політики, що характеризує якості, ознаки та сторони кадрової діяльності. Останнім часом у сфері кадрових процесів і відносин з’явилися нові терміни, які відображають новації реальної кадрової діяльності, такі як: кадровий менеджмент (управління), організаційно-кадровий аудит (перевірка), кадровий моніторинг (спостереження), кадровий консалтинг (консультування), кадровий контролінг (контроль), лізинг кадрів (тимчасовий обмін управлінцями між державною та недержавною сферами), скринінг кадрів (відсів непридатних, звільнення) тощо [11, с. 11].

Розглянемо також поняття “персонал”, “кадри”, “кадровий корпус”, “кадровий потенціал”, “потенціал кадрів”, “резерв кадрів”, які є невід’ємною частиною понятійно-категоріального апарату державної кадрової політики.

Персонал – це весь особовий склад працюючих у тій чи іншій організації; це постійні й тимчасові співробітники, основні та допоміжні.

Кадри – це частина персоналу, яка становить кістяк організації й виконує основні її функції. До кадрів органів державної влади належить та частина персоналу цих органів, яка безпосередньо виконує функції державної влади. Це, насамперед, політичні та лінійні керівники, посадові особи, які мають у своєму підпорядкуванні фахівців, допоміжний та іншої персонал, це ті особи, які самостійно приймають рішення.

Кадровий корпус – це професійно підготовлені фахівці різної кваліфікації, здатні за своїми особистими діловими якостями та освітою компетентно виконати функції державного управління.

Кадровий потенціал – це сукупність соціальних можливостей людей, зайнятих у всіх сферах життя суспільства, держави, організації, які можуть бути приведені в дію, використані для вирішення певних завдань, проблем, досягнення поставлених цілей.

Потенціал кадрів – це головне конкурентне багатство організації, яке визначається на основі узагальнення потенціалу співробі-

тників і введення додаткових характеристик, що відображають особливості колективної професійної діяльності.

Кадровий резерв – це спеціально сформована на основі встановлених критеріїв група перспективних службовців, які володіють необхідними для висунення професійними, діловими й морально-психологічними якостями, позитивно виявили себе на займаних посадах, пройшли необхідну підготовку та призначені для заміщення чергових посад [12, с. 5–6].

У науковій літературі виділяють п'ять основних концепцій вивчення кадрів:

1. Кадри як трудові ресурси. Замість людини тут розглядається лише її функція – праця, що вимірюється робочим часом і зарплатою. Ця концепція знайшла своє відображення в тейлоризмі та марксизмі.

2. Кадри як персонал. Тут людина розглядається через формальну роль – посаду. Ця концепція знайшла відображення в теоріях раціональної бюрократії, в теорії організацій, теорії управління, де управління персоналом здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції).

3. Кадри як непоновлюваний ресурс. Тут людина розглядається вже не як посада (елемент структури), а як елемент соціальної організації в єдності трьох основних компонентів (трудової функції, соціальних відносин, стану працівника).

4. Кадри як умова. Тут людина – головний суб'єкт організацій і особливий об'єкт управління, який не може розглядатися як ресурс. Відповідно до цієї концепції стратегія та структура організації будуються, виходячи з бажань та здібностей людини.

5. Кадри як соціальна субстанція суб'єктів тих організацій, в яких вони працюють. Кадри військових органів уособлюють собою війська, кадри педагогів – навчальні заклади, медичних працівників – медустанови тощо. Ця концепція ґрунтується на соціологічній аксіомі про те, що суспільство складається з людей і відносин між ними. Все інше в цьому суспільстві – результат (продукт) людських відносин: економічних, політичних, демографічних тощо. Люди – це елементи соціальної субстанції суспільства, а відносини між ними пов'язують ці елементи в єдине.

При вивченні проблем кадрової політики використовуються такі класичні теорії та підходи:

1. Теорія політичного лідерства дає змогу розкрити особистісні характеристики кадрових процесів. Згідно із цією теорією лідерство як соціальне явище виникає при взаємодії навіть двох людей, не кажучи вже про більшу їх кількість. У результаті такої взаємодії одна зі сторін, потенційно більш

“сильна”, справляє домінуючий вплив на іншу і виявляє себе як “лідер”, який визначає напрямок руху учасників взаємодії.

Суспільство відповідно до потреб і можливостей своїх членів породжує лідерів, які в концентрованому вигляді виражають потреби своїх соціальних груп. Породивши до життя суб'єкта влади – лідера, суспільство ніби завершує безпосередню місію створення влади та “делегує” свої організаційні функції цими лідерам. Лідери формують “команди”, за допомогою яких здійснюють свої владні повноваження.

Таким чином, у системі державної влади явище лідерства є базисним. Спочатку виявляються лідерські якості, необхідні для тієї чи іншої сфери державної служби, а потім відбувається процес трансформації неформального лідера у формального політичного лідера чи державного службовця того чи іншого рангу. При цьому лідерські якості можуть виявлятися в одній сфері діяльності та бути відсутніми в іншій; бути присутніми в один період часу і не бути в інший; можуть втрачатися абсолютно чи щодо нових членів групи.

2. Теорія правлячих еліт є логічним продовженням способу пізнання кадрових процесів. У своїй сукупності лідери завдяки своїй культурній та інтелектуальній перевазі над масами утворюють особливий прошарок – еліту.

Соціальна сутність лідерів і еліт одна – вони спраляють визначальний вплив на соціальних суб'єктів, що взаємодіють з ними, за рахунок накопиченої енергії, фізичних, духовних і соціальних сил. Відмінності – в обсязі суб'єктів, соціальному просторі й засобах впливу. Лідери поодиночки впливають в межах особистого спілкування засобами, закладеними в них природою та суспільством. Еліта поширює свій вплив за межі особистого спілкування на певну територію. При цьому політична еліта формує у своєму середовищі лідерів вищого рангу.

Таким чином, теорія еліт розкриває не тільки природу, а й соціальні механізми кадрових процесів в органах влади.

3. Теорія раціональної бюрократії дає змогу розмежувати технології кадрових процесів у владних структурах, неоднорідність і багатостаровість кадрової ієрархії. У 20-х рр. ХХ ст. для вивчення специфіки державного адміністрування відокремилась особлива галузь знання – державне управління. Визнання державного управління як самостійного виду діяльності, що вимагає особливих знань і навичок, означало, що для його здійснення необхідні професіонали. Бюрократія набувала статусу значущої групи не тільки для держави, а й для суспільства, бо її сфера компетенції включала вже управління громадськими справами.

4. Природничонаукова теорія використовується для опису державної кадрової політики та способів її реалізації, пояснення кадрових подій законами, що мають силу в природничих науках. Так, подібно до організму, держава, її органи та кадри розвиваються, і в процесі диференціації своїх функцій підвищують взаємозалежність. У державі між окремими її органами існує поділ праці, подібний тому, що притаманний органам живої істоти.

5. Психологічні теорії дають можливість зрозуміти й оцінити якості кадрів, розглянути державну структуру, елементи якої тісно пов'язані та утворюють одне ціле. Кожен елемент цієї цілісності має свою функцію, яка виявляється в здійсненні певної діяльності.

6. Згідно з марксистською соціологією характер матеріальних виробничих відносин виявляється в поділі праці та формі власності, а дійсну основу суспільства утворює практичний зв'язок людей, зумовлений потребами й способом виробництва матеріального життя. Цей зв'язок виникає на початку існування людини як суспільної істоти та в ході подальшого розвитку набуває нових форм.

7. Синергетичний підхід до вивчення кадрових процесів полягає в поданні кадрових процесів як самоорганізованих і соціоприродних, що не дає змогу нав'язувати їм шлях розвитку, а, навпаки, змушує глибше осягати свою соціальну сутність і сприяти власним тенденціям, вчитися відповідати їм, слідувати мудрості "природності, ненасильства над природою" [12, с. 9].

8. Інституційний підхід – це підхід, за якого предметом вивчення обирається сукупність установ, що беруть участь у розробці та прийнятті управлінських рішень; державні органи різних рівнів, інститути політичного опосередкування (партії та рухи, групи інтересів тощо), кількість і якість їх кадрового потенціалу.

9. Функціонально-структурний підхід передбачає концентрацію уваги дослідника на класифікації функцій, диференціації структурних підрозділів, організаційних ресурсів державних органів, системи управління в цілому, стану, ролі та значення в цій системі трудових ресурсів.

10. Культурологічний підхід передбачає аналіз процесу прийняття й здійснення державно-управлінських рішень під кутом зору політичної та професійної культури. Досліджуються моральні цінності, принципи, переконання, поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин.

11. Існує також системний підхід, коли державна кадрова політика розглядається як система зі своїми системоутвірними елементами й наявністю нових інтегративних якостей, властивих її елементам.

12. Ситуаційний підхід виходить з твердження, що ефективність управлінського

впливу суб'єкта визначається конкретною ситуацією й найбільш продуктивним є той вплив, який більше відповідає ситуації, що склалася, а для цього необхідна якісна підготовка управлінських кадрів.

13. Рефлексивний підхід передбачає постійний контроль, самоаналіз і оцінку перебігу та результатів управлінської діяльності [8, с. 12].

#### IV. Висновки

У статті визначено сутність поняття "державна кадрова політика" як системи теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямованої на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності.

Досліджено понятійно-категоріальний апарат державної кадрової політики.

Розгляд основних теорій та підходів до вивчення державної кадрової політики довів, що розробка, збагачення й удосконалення сучасної державної кадрової політики вимагає теоретичного осмислення всіх її елементів.

#### Список використаної літератури

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби [Електронний ресурс] / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=37667&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37667&cat_id=37402).
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Кравченко Т.А. Формування державної кадрової політики у сфері державного управління: концептуальні засади та особливості / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 115–121
5. Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. / В. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
6. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс] / І.М. Мельник. – Режим доступу: [www.academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua).
7. Олуйко В.М. Кадри регіонів України: становлення та розвиток : монографія / В.М. Олуйко ; за ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.

8. Охотский Е. Книга работника кадровой службы : учеб. справоч. пособ. / Е. Охотский. – М. : Экономика, 1998. – С. 494.
9. Приходько В.А. Місцева влада у світлі сучасної державної кадрової політики [Електронний ресурс] / В.А. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. – Вип. 1 (24). – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/4/04.pdf>.
10. Стратегія державної кадрової політики України : [проект] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenev/data/upload/photo/strategia.pdf>.
11. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы : учеб. пособ. / В.В. Черепанов. – М. : Финакадемия, 2009. – Ч. 1. – 144 с.
12. Шедий М.В. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособ. / М.В. Шедий. – Орел : Изд-во редакции журнала "Образование и общество", 2006. – 112 с.

Стаття надійшла до редакції 23.08.2013.

---

**Коваленко Е.А. Теоретические подходы к изучению государственной кадровой политики**

*В статье определена сущность понятия "государственная кадровая политика"; исследован понятийно-категориальный аппарат государственной кадровой политики; рассмотрены основные теории и подходы к изучению государственной кадровой политики.*

**Ключевые слова:** государственная кадровая политика, персонал, кадры, кадровый корпус, кадровый потенциал, потенциал кадров, резерв кадров, синергетический подход, институциональный подход, функционально-структурный подход, культурологический подход, системный подход, ситуационный подход, рефлексивный подход.

**Kovalenko E. Theoretical approaches of the study of cadre policy**

*In article was defined the essence of the concept of "cadre state policy", explored conceptual-categorical apparatus of cadre state policy, considered the basic theories and approaches of the study of cadre policy.*

*Cadre state policy in its purpose, meaning and role of public administration is the most important socio-political phenomenon in the life and activities of any state and society. For its successful implementation first of all it's necessary theoretical justification of cadre state policy.*

*Cadre state policy – a system of theoretical knowledge, beliefs, attitudes of public authorities, nongovernmental organizations, officials, aimed at establishing strategies, policies and priorities of this policy, the definition of personnel doctrine, effective forms and methods of personnel.*

*Conceptual apparatus – this is the most important part of the methodology of cadre state policy, characterizing quality attributes and sides of the frame.*

*Recently, in the field of cadre processes and relationships, new terms that reflect the real innovation of human resources, such as cadre management (governance), organizational and human resources audit (inspection), cadre monitoring (supervision), human services (counselling) cadre controlling (control), staff leasing (temporary exchange managers between public and private spheres) screening rate (elimination of useless, dismissal) and others.*

*In the scientific literature are select five basic concepts of learning cadre: cadre – as workforce, cadre – as personnel, cadre – as non-renewable resource, cadre – as a condition; cadre as a social substance of individuals of those organizations in which they work and represents these individuals.*

*In studying the problems of personnel policy, the following classical theories: theory of political leadership, theory of ruling elites, theory of rational bureaucracy, natural-science theory, psychological theory, Marxist sociology.*

**Key words:** cadre state policy, personnel, cadre, cadre corps, cadre potential, potential of cadre, reserve of cadre, synergistic approach, institutional approach, functional-structural approach, cultural approach, system approach, situational approach, reflective approach.