



УДК 35.08 (477)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Національна академія державного управління при Президенті України, 04119, м. Київ, вул. Мельникова, 36/1, тел.: 0509221535, e-mail: pkoі@ukr.net

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна, доктор наук по государственному управлению, главный научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления, Национальная академия государственного управления при Президенте

Украины, 04119, г. Киев, ул. Мельникова, 36/1, тел.: 0509221535, e-mail: pkoі@ukr.net

Oksana Igorevna Parkhomenko-Kutsevil,

Doctor of Science in public administration, chief researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, 04119, Kyiv, Str. Melnikova 36/1, tel.: 0509221535, e-mail: pkoі@ukr.net

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КАДРІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті аналізуються підходи до методології вивчення історичного розвитку державної служби. Автором проаналізовано основні методи вивчення історії публічної служби. Запропоновано історичний аналіз розвитку публічної служби, який пропонується розглядати з урахуванням таких понять: “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції” (кадрові трансформації). Визначено основні поняття авторської методології.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, реформування, розвиток публічних службовців, історичні закономірності, моделювання, системний аналіз, програмно-цільовий підхід, “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції”.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАСАДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируются подходы к методологии изучения исторического развития государственной службы. Автором проанализированы основные методы изучения истории публичной службы. Предложено исторический анализ развития публичной службы, который предлагается рассматривать с учетом таких понятий: “кадровые волны”, “кадровые чистки”, “кадровые революции” (кадровые трансформации). Определены основные понятия авторской методологии.

Ключевые слова: государственная служба, публичная служба, реформирование, развитие публичных служащих, исторические закономерности, моделирование, системный анализ, программно-целевой подход, “кадровые волны”, “кадровые чистки”, “кадровые революции”.

METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION OF PROFESSIONAL PERSONNEL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. In the article the approaches to the methodology of the study of the historical development of public service are analyzed. The author analyzed the main methods of studying the history of public service. Historical analysis of the development of the public service, which is offered considered in the light of such notions “human waves”, “cleaning staff”, “human revolution” (HR transformations) is proposed. The basic concepts of the author’s methodology are determined.

Keywords: public service, public service reform, the development of public servants, historical patterns, modeling, system analysis, software-oriented approach, “human waves”, “cleaning staff”, “human revolution”.

Постановка проблеми. Проблема формування кадрів системи публічного управління завжди стояла дуже гостро і є найактуальнішою. Водночас її намагаються вирішити політики, науковці, державні службовці різними шляхами, зокрема: через прийняття нормативно-правових документів України, скорочення або збільшення кількості публічних службовців, зміну статусу органів державної влади, збільшення або зменшення органів державної влади тощо.

Процес реформування системи публічної служби відбувається з періоду незалежності України і на сьогодні ще в стадії трансформації.

Однак, на нашу думку, починати формування кадрів у будь-якій сфері економіки слід з вивчення самої проблеми, визначення закономірностей розвитку системи та оновлення кадрів.

Нині методологія вивчення історичних процесів сформувалася дуже обмежена. У цій статті автором обґрунтована інноваційна методо-

логія вивчення історичних процесів з метою формування професійного складу системи публічної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування розглядають українські та зарубіжні вчені, у тому числі: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та ін. Вони аналізують сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління, визначають шляхи оновлення та модернізації державної кадрової політики у сфері державної служби тощо.

Водночас системних досліджень щодо вивчення історичних тенденцій, закономірностей розвитку державної служби, у тому числі в Україні майже не існує.

Виклад основного матеріалу. Ситуація, яка склалася в країні, потребує формування нової управлінської парадигми, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування відповідального управлінського апарату до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності, зорієнтованої на служіння інтересам суспільства.

Проаналізуємо основні методи вивчення системи публічної служби, які є усталеними у науці.

Аналіз системи публічної служби завжди спирається на системний та ситуаційний аналіз. Останній базу-

ється на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими та, відповідно, проблемними блоками ситуаційного аналізу є: діагностика, здійснення проблемного структурування, що передбачає виокремлення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім середовищем; встановлення причин виникнення ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації [1, с. 29; 2, с. 115].

Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі реального об'єкта, а технічну базу таких досліджень складають комп'ютерні інформаційні системи і технології. Основні принципи системного аналізу: процес формування кадрів на конкретну державну посаду має починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати проблему як єдине ціле і виявляти усі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення і аналіз кадрових технологій, які формуватимуть кадровий склад державних посад; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та

історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції “чорної скриньки” тощо. Реалізацію цих принципів супроводжують специфічні проблемні блоки. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів “цілеутворення” і “програмно-цільове управління” [3–4].

Системний підхід дає можливість розглянути та проаналізувати систему публічної служби, а також систему формування та розвитку кадрів системи публічної служби, виділити елементи цієї системи, з'ясувати зв'язки між системними елементами.

Програмно-цільовий підхід є дуже важливим та ефективним способом досягнення цілей розвитку державної служби. В його основу покладено парадигму: мета → програма → результат. Основна ідея полягає в концентрації та ефективному спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення і реалізації програм. Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями [1, с. 30].

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює такі засоби та прийоми: структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб розкрити проблему; виокремлення підпроблем, що дає змогу визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розчленування проблеми на завдання й заходи, що уможлиблює розроблення

програми; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що використовуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем [2, с. 119]. На сьогодні програмно-цільовий підхід є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку, засобом перетворення державних стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії.

Перспективним підходом до аналізу системи публічної служби України є морфологічний підхід, що зумовлює вирішенню проблеми розроблення та застосування спеціальних методів, особливо на основі методу систематичного покриття поля. Останній передбачає порівняльний аналіз поля проблем та результатів їх вирішення, наприклад, стану правового регулювання, знаходження, таким чином, прогалин у вирішенні проблем, невідповідностей вирішення проблем сучасній їх ситуації, а також невідповідностей локального та глобального вирішення проблем. Результати такого аналізу далі використовуються для внесення корекцій у чинні державні політики, програми, проекти.

Метод моделювання — створення моделі системи формуван-

ня та розвитку кадрів публічної служби, а також матриці розподілу державно-управлінської праці. Моделювання — це єдиний на сьогодні систематизований спосіб бачення варіантів майбутнього й визначення потенційних наслідків альтернативних рішень, що дає можливість їх об'єктивно порівнювати.

Історія становлення та розвитку українського чиновництва, які здійснювали державне управління, широко розглянута в науковій літературі. На наш погляд, доцільно історичний аналіз розвитку публічної служби розглядати з урахуванням таких понять: “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції” (кадрові трансформації).

Водночас аналіз здійснюватиметься у таких розрізах:

- аналіз гендерної складової кадрових трансформацій (кадрових хвиль, кадрових революцій, кадрових чисток);
- система реалізації державно-управлінських функцій (стиль управління, поділ влади, вплив такого стилю управління на розвиток держави);
- виявлення аспекту особистісного стилю управління (особистість управлінця: його походження, освіта, вік).

Таким чином, аналіз історичних кадрових трансформацій доцільно здійснювати з урахуванням їх наслідків для подальшого розвитку української публічної служби та з визначенням окреслених основних ліній дослідження.

Розпочнемо аналіз із обґрунтування основних понять, з точки зору яких буде розглядатися історія. Це

такі поняття, як “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції”.

Аналіз літератури з питань історії дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формуються хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано передусім зі змінами, які відбуваються як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінюється й управлінська верхівка, вона наповнюється новими кадрами, новою ідеологічною спрямованістю, інноваційними стилями управління. Часто такі зміни супроводжуються потрясіннями — тобто змінюється вся правляча еліта, трансформуються форми правління в країні, тоді виникають кадрові революції, які часто супроводжуються кадровими “потрясіннями”, запереченням старих форм і методів управління, “руйнацією” системи управління, усталених форм правління. Під час таких процесів відбуваються кадрові “чистки” [5, с. 233].

Таким чином, кадрові хвилі передбачають швидке просування до керівних посад державного управління осіб, які у минулому опосередковано були пов'язані з функціями управління, здійснювали свою діяльність в інших сферах суспільного життя, але під час важливих змін у суспільстві відіграли важливу роль у суспільному житті країни. Водночас управлінці, які працювали раніше, втрачали свій статус та привілеї за принципом кадрової хвилі. Таким чином відбувалося оновлення правлячої верхівки та апарату управління.

Під час розгортання процесу кадрових хвиль відбувалося залучення до державного управління як прогресивних, інноваційних, патріотичних управлінців, так і випадкових людей, які шукали для себе та своїх “людей” користь від владних повноважень.

Глобальні потрясіння для державного устрою супроводжувалися кадровими революціями, які передбачали не просто оновлення кадрів державного управління, а зміну ідеології управління, руйнування “старих” методів, форм, стилів управління, системи державних органів взагалі. Кадрові революції здійснювалися у державах, де склалася система державного управління, оскільки вони передбачали руйнацію системи управління (тобто система управління повинна була розвинути й існувати), де була розгалужена система органів управління, оскільки не можна зруйнувати те, що не було створено. Тому, на думку автора, кадрові революції в Російській імперії відбувалися з періоду впровадження Петром I Табеля про ранги. Саме цей документ започаткував концепцію розмежування посад у системі державної служби. Він зруйнував стару систему управління і мав багато позитивних наслідків. До речі, посади української державної служби мають багато спільного з розподілом посад відповідно до Табеля про ранги. Водночас кадрові революції завжди супроводжувалися кадровими “чистками”, тобто відмежуванням “старих” управлінців від “нових”.

Кадрові ж хвилі не обов’язково супроводжуються кадровими “чистками”. “Старий” апарат державної

служби (у зв’язку зі зміною умов праці, ідеології, ставлення до таких службовців, тиском на “старих” працівників) поступово відмежується від державного управління, звільняється з роботи, тобто відбувається заміна “новими” кадрами “старих”. Деякі “старі” працівники адаптують нові методи роботи та продовжують працювати вже в нових умовах, з новою ідеологією.

Так, кадрові чистки передбачають вирішення питання звільнення “зайвих” осіб з державних посад. Кадрові чистки передбачають “очищення” державної служби від людей, які не відповідають вимогам сучасного державотворення, не виконують своїх обов’язків, формально ставляться до своєї роботи, а також осіб, які не відповідають пануючій політичній ідеології. Однак історія має приклади, коли кадрові чистки не сприяли покращанню роботи органів влади, були необґрунтованими та залежали від особистості фахівця, його політичних уподобань, родинних та дружніх зв’язків, статі, національності тощо (зокрема кадрові “чистки” Сталіна). Якісно здійснені кадрові чистки в демократичній державі повинні звільняти державну службу від корупціонерів, хабарників, а не руйнувати усталену систему зв’язків державних службовців. Часто кадрові “чистки” стосуються не тільки безпосередньо управлінців та державних службовців, а й осіб, яких вони прийняли на роботу і які забезпечують їхню діяльність (секретарі, помічники, водії та ін.).

Аналіз історичної генези розгортання процесів кадрових хвиль, кадрових революцій та кадрових

“чисток” проаналізуємо з точки зору таких чотирьох основних періодів в українських історії, як розвиток системи державних посад у Київській Русі і Запорізькій Січі, Австро-Угорщині, царській Росії, УНР, ЗУНР та радянський період [5, с. 234].

Порівняльно-історичний аналіз виявляє закономірності розвитку та формування державних посад, їх ускладнення, дає можливості прослідкувати взаємозв'язки між розвитком ієрархії державних посад та ускладненням завдань державного управління, порядок призначення та звільнення з ключових державних посад, виявлення закономірності реорганізації державних органів влади тощо. Своєю чергою виділені закономірності розвитку системи публічної служби дають можливість змодельовати сучасну систему розвитку публічної служби в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що, по-перше, кадрові чистки призводять до кадрових хвиль, масові кадрові чистки можуть призвести до кадрових революцій. По-друге, кадрові революції пов'язані з докорінними змінами в системі управління державою, зміною правлячої еліти. По-третє, державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. По-четверте, система державних по-

сад — динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління. Поп'яте, ключові державні посади в державі (установі, закладі) обіймають особи з оточення керівника держави (установи, закладу). По-шосте, скорочення штату службовців призводить до збільшення чисельності державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бакуменко В.* Системно-аналітичні засади вдосконалення професійного відбору, підготовки, використання праці фахівців державного управління / В. Бакуменко, М. Івашов, В. Купенко // Вісн. НАДУ. — 1997. — № 2. — С. 28–33.
2. *Сурмін Ю. П.* Методологія галузі науки “Державне управління” / Ю. П. Сурмін. — К.: НАДУ, 2012. — 372 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2010. — 260 с. — Ч. 1. Теоретико-методологічні засади.
4. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В. Д. Бакуменко; редкол.: В. М. Князев, П. І. Надолішній, М. І. Мельник та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
5. *Пархоменко-Куцевіл О. І.* Розвиток кадрового потенціалу державної служби радянського періоду: історична генеза / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — № 2 (36). — С. 232–241.