

**О. А. Дегтяр**, доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова  
**О. М. Непомнящий**, доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

### СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Розглянуто сутність і структуру кадрового потенціалу системи державної служби. Визначено основні його складники: чисельність і структура державних службовців; рівень компетентності; кваліфікаційний рівень; інноваційна та творча активність державних службовців; витрати на персонал. Запропоновано підвищення ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби здійснювати за допомогою сучасних соціальних технологій.*

*Ключові слова: державна служба; кадровий потенціал; компетентність працівників; трудовий потенціал; людський капітал; управління людськими ресурсами.*

*Changes in society entail a transformation in the public administration, as the demands of society, to public service in improving the quality of its services for the implementation of social guarantees of citizens, is constantly growing. The public service needs to effectively carry out its governmental powers to regulate social relations. However, the data requirements in modern conditions of market economy are in conflict with the low level of professionalism and outdated technologies of work of state institutions, which creates tension in this sphere of social relations.*

*The problem of effective formation of personnel potential of public service must be addressed comprehensively, taking into account all factors of influence, both internal and external. Existing programs of development of public services virtually do not consider, for example, such important factors as the level of prestige of public service in society, because it depends largely on the quality of filling its staff capacity, as well as its cultural, moral and professional components. In this regard, of particular relevance is a comprehensive study of the formation and development of personnel potential of the public administration system.*

*One of the key components of the national policy is the establishment and development of personnel potential of the civil service as a strategic factor that largely determines the success of the implementation of government strategies for socio-economic development of Ukraine.*

*Reform of the civil service system, the ongoing, aimed at improving the efficiency of state authorities and municipal government and have, for the most part, in two directions. One of them concerns the reduction of material costs for the maintenance of the state apparatus through the introduction of the system of management of the public service management technologies business. Another related rethink and change of attitude of public servants to society, turning it on through social dialogue, partnership and mutual trust. Thus, the existing approaches help to form the integral representation of the resources and capabilities of the public service, by combining the mechanisms of market pragmatism, and democracy requirements of the state service of civil society.*

*Key words: public service; human resources; competence of workers; labor potential; human capital; human resource management.*

© О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий, 2017

**Постановка проблеми.** Зміни, що відбуваються в суспільстві, тягнуть за собою трансформації і в державному управлінні, оскільки вимоги, які висуває суспільство до державної служби з питань підвищення якості наданих нею послуг з виконання соціальних гарантій громадян, постійно зростають. Державна служба має ефективно виконувати покладені на неї державні повноваження і регулювати суспільні відносини. Однак дані вимоги у сучасних умовах ринкової економіки суперечать низькому рівню професіоналізму і застарілим технологіям роботи державних організацій, що створює напруженість у цій сфері соціальних відносин.

Проблему ефективного формування кадрового потенціалу державної служби необхідно розв'язувати комплексно, враховуючи всі фактори впливу як внутрішні, так і зовнішні. Сучасні програми розвитку державної служби практично не враховують, наприклад, такий важливий чинник, як рівень престижу державної служби в суспільстві, адже від нього багато в чому залежить якість наповнення її кадрового потенціалу, а також його культурний, моральний і професійний складники. У зв'язку із цим особливою актуальності набуває проведення комплексного дослідження формування та розвитку кадрового потенціалу системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби висвітлюються в працях таких відомих українських та зарубіжних учених, як К. Ващенко, Ю. Ковбасюк і Ю. Сурмін [1], Н. Гончарук [2], В. Гриньова і Г. Писаревська [3], С. Зелінський [4], Т. Кагановська [5], Є. Курасова [6], Л. Пашко [7], М. Пірен [8], М. Ярмистий [9] та ін. Незважаючи на свою значущість і актуальність, ці проблеми залишаються теоретично малорозробленими. Існують різні підходи до понять “кадровий потенціал”, “кадровий потенціал державної служби”, але й досі не сформовано однозначного категоріального апарату; немає єдиної класифікації факторів і показників; немає уніфікованої методики оцінки ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби.

**Мета статті** – дослідження сутності та структури кадрового потенціалу системи державної служби, надання пропозицій щодо ефективності управління кадровими процесами в даній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із ключових компонентів змісту сучасної національної політики є формування та розвиток кадрового потенціалу державної служби як стратегічного чинника, який багато в чому визначає успіх реалізації державних стратегій соціально-економічного розвитку України.

Реформи системи державної служби, що наразі проводяться, спрямовані на підвищення ефективності державної влади та муніципального управління і мають переважно два напрями. Один із них стосується зниження матеріальних витрат на утримання державного апарату за допомогою впровадження в систему управління державною службою технологій менеджменту зі сфери бізнесу. Інший пов'язаний з переосмисленням і зміною ставлення державних службовців до суспільства, переводячи його на основу соціального діалогу, партнерства та зміцнення взаємної довіри [4, 34]. Таким чином, наявні підходи допомагають формувати інтегральне уявлення про ресурси та можливості державної служби, поєднуючи в собі як механізми ринкового прагматизму, так і демократизм вимог, що висуваються до державної служби громадянським суспільством.

Потрібно зазначити, що з другої половини ХХ ст. відбувається бурхливий розвиток теорії людських ресурсів. Поширення отримали три підходи до управління організацією:

- процесний (50–60-ті рр. ХХ ст.), який розглядає управління не як набір неузгоджених між собою дій, а як єдиний процес впливу на працівників і на організацію в цілому;
- системний підхід (70-ті рр. ХХ ст.), згідно з яким явища і процеси організації являють собою цілісні системи, що мають інші якості і функції, ніж їх складові елементи. За приклад може слугувати теорія непередбачених ситуацій, коли кожна ситуація, з якою стикається керівник, має власні унікальні властивості, але при цьому може бути схожа з інши-

ми подібними ситуаціями. Керівник має провести аналіз усіх наявних факторів і вибрати найміцніші взаємозв'язки між ними;

- ситуаційний підхід (80-ті рр. XX ст.) передбачає, що стилі, системи, методи і форми управління необхідно варіювати залежно від ситуації, що складається на даний момент.

Тобто вибір методів управління для розв'язання поточної конкретної управлінської проблеми залежить від сформованих умов (ситуації), а також цілей і завдань організації.

У результаті розробки системного, а згодом і ситуаційного підходів з'явилася нова технологія – управління людськими ресурсами, яка була вбудована в систему стратегічного управління і поступово змінила характер кадрової політики організації, ставши більш ціле-спрямованою і активною.

В енциклопедичному словнику з державного управління можна знайти таке визначення поняття “людських ресурсів” – найцінніше багатство будь-якого суспільства, процвітання якого можливе лише зі створенням відповідних умов для формування, відтворення та подальшого розвитку і використання цього ресурсу з урахуванням інтересів кожного із суб'єктів державотворення [10, 458].

Поняття “людські ресурси” ширше, ніж поняття “персонал” і “трудові ресурси”, оскільки включає в себе соціокультурні та індивідуально-психологічні характеристики людини [7, 101]. Відмінні риси “людського” від інших видів ресурсів (матеріальних, інформаційних тощо) такі:

- реакція на зовнішні впливи (у даному випадку – управління) у людей не механічна, а емоційно осмислена, оскільки вони наділені інтелектом, а процеси взаємодії між людьми і суб'єктом управління двосторонні;

- завдяки тому, що люди наділені інтелектом, вони здатні до постійного, безперервного розвитку і самовдосконалення, у зв'язку з чим їх можна розглядати як важливе джерело прогресу для суспільства в цілому або підвищення ефективності окремо взятої організації;

- як правило, люди ставлять перед собою цілі та свідомо обирають будь-який вид діяльності (фізичної або розумової, виробничої, творчої тощо).

Ефективне управління людськими ресурсами передбачає зміну цінностей в управлінні кадровим потенціалом з колективних на індивідуалістичні, для досягнення поставленої мети необхідна розробка і реалізація активної кадрової політики державної служби [8, 32].

Крім цього, для ефективного управління людськими ресурсами є потреба в розвиненій, сильній організаційній культурі, що припускає можливість для залучення працівників до прийняття управлінських рішень, відкритість усіх рівнів управління для обговорення проблем, що виникають, і створення атмосфери лояльності та взаємної відповідальності державних службовців. Така технологія базується на значних стратегічних інвестиціях у кадровий потенціал державної служби, забезпечення постійного професійного зростання та підвищення якості праці державних службовців [11, 34].

У самій сутності поняття кадрового потенціалу державної служби закладено багатоаспектність і багаторівневість завдань, що стоять перед державою, щодо його формування та регулювання. У зв'язку з багатоаспектністю цього явища, а також специфікою процесів розвитку досліджень у цій сфері склався великий понятійний апарат.

У науковій літературі, присвяченій питанням управління людськими ресурсами, трапляються такі терміни, як “людський капітал”, “людський потенціал”, “трудовий потенціал”, “кадровий потенціал”.

Говорячи про “потенціал” у широкому сенсі, ми маємо на увазі сукупність засобів і можливостей, здатних до мобілізації та реалізації за визначених умов. Дане визначення стає ключовим для розкриття всіх чотирьох понять.

- Поняття “людський потенціал” містить у собі розумові, психічні й фізичні здібності особистості.

– “Людський капітал” відображає як вроджені таланти і здібності людини, так і набуті нею знання, такі як отримана освіта, професійний досвід тощо. Ключовою характеристикою даного терміна є можливість отримання вигоди від інвестицій у людські ресурси організації.

– “Трудовий потенціал” передбачає загальну здатність до праці як реальних, так і потенційних працівників, а також їх вроджені й набуті характеристики.

– “Кадровий потенціал” являє собою сукупні здібності кадрів підприємства, необхідні для виконання поставлених перед ними завдань, спрямованих на досягнення цілей підприємства.

Ці терміни часто використовуються як синоніми, однак існують деякі межі сфери їхнього застосування. Говорячи про “кадровий потенціал”, як правило, передбачають такі характеристики працівників, як постійність і кваліфікація, тобто реальний і можливий у перспективі рівень професійних знань, умінь, навичок та особистісних якостей постійного кадрового складу організації, а також його здатність ефективно виконувати свої посадові функції, необхідні для успішної реалізації стратегічних цілей і завдань підприємства [3, 62].

Таким чином, безпосередньо під “кадровим потенціалом системи державної служби” слід розуміти сукупну здатність усього наявного кадрового ресурсу державних службовців, що досягається за допомогою професійної освіти, досвіду та інших службових ресурсів і реалізується через їх трудову діяльність, спрямовану на виконання поставлених державою і суспільством цілей і завдань на певному етапі суспільного розвитку.

Поняття “кадровий потенціал” у даному випадку тісно пов’язане з поняттям “людський потенціал” [1, 31] і значною мірою залежить від загального рівня розвитку людського потенціалу країни, оскільки багато характеристик кадрового складу державної служби формуються в суспільстві, наприклад такі, як соціально-психологічні якості службовців, культура, освіта тощо.

Для поняття “кадровий потенціал” характерна багатозначність, а його розвиток являє собою дуже складний процес взаємодії об’єктивних і суб’єктивних факторів.

З позицій соціологічного підходу кадровий потенціал являє собою абсолютно особливе поєднання якостей і можливостей особистості у колективній організації, яке не можна звести до простого набору особистісних характеристик або компетенцій людини в системі управління.

Кадровий потенціал державної служби містить у собі не тільки фактично наявні особистісні якості та професійні знання, вміння та навички державних службовців, але також їх перспективні, не досягнуті чи досі ще не застосовані резерви.

Таким чином, кадровий потенціал державної служби важливо вивчати на таких рівнях: індивідуально-психологічний (на рівні особистості, тобто використаний і невикористаний внутрішній потенціал кожного державного службовця); соціально-психологічний (на рівні колективу); соціально-економічний (на рівні суспільства в цілому та його підструктур) [9, 25].

Відповідно, формування та розвиток кадрового потенціалу державної служби необхідно простежити у трьох основних напрямках: кількісному, пов’язаному зі змінами в кадровому складі в цілому; структурному, за якого зміни, що відбуваються в структурі кадрового потенціалу, пов’язані з оптимізацією співвідношення між різними категоріями державних службовців; якісному, пов’язаному з підвищенням професіоналізації державних службовців, розширенням можливостей кар’єрного зростання, покращанням умов їх праці тощо [5, 21].

Існує також міцний взаємозв’язок кадрового потенціалу державної служби з діяльністю органів державної влади й управління, який, з одного боку, проявляється в безпосередньому впливі на ефективність діяльності державної служби в цілому, оскільки він являє собою її основну рушійну силу, і навпаки, використання явних і прихованих можливостей кадрового потенціалу державних службовців можливе лише в тих об’єктивних межах, які можна визначити безпосередніми функціями та організацією діяльності органів державної влади, зокрема їх кадрового управління.

На індивідуально-психологічному рівні кадровий потенціал державного службовця проявляється в тих функціях, які він виконує як професіонал, роблячи внесок в ефективність діяльності державної служби в міру своїх особистісних якостей, здібностей, професійних знань, навичок, умінь і досвіду.

На соціально-психологічному рівні (на рівні колективу) поняття кадрового потенціалу необхідно розширити і включити в нього не тільки кадровий потенціал кожного державного службовця окремо, але й сукупність спільних можливостей більшої кількості службовців, що проявляється в процесі їх взаємодії між собою в ході реалізації поставлених перед ними цілей і завдань [6, 14].

За співвідношенням кількісних і якісних характеристик, ресурсного компонента й умов реалізації кадрового потенціалу державної служби можна виділити такі його складники:

1. Чисельність і структура державних службовців. Зазначені елементи показують наявний на даний момент штат державних службовців, дають уявлення про його достатність та укомплектованість або доцільність скорочення чи введення нових посад.

2. Рівень компетентності відображає ступінь відповідності державних службовців займаним посадам. Це комплексна характеристика, яка містить: рівень освіти та професійної підготовки, відповідність вказаних показників займаним посадам, стаж державної служби, фізичні (вік, здоров'я) і особистісні (порядність, активність тощо) якості службовців.

3. Кваліфікаційний рівень дає змогу говорити про необхідність проведення поточних оцінних заходів, атестації та підсумкової оцінки, організації додаткового навчання або підвищення кваліфікації державних службовців за напрямом, обираним відповідно до займаної посади та кваліфікаційних вимог.

4. Інноваційна та творча активність державних службовців у своїй професійній діяльності являє собою один із важливих якісних показників кадрового потенціалу, оскільки сприяє розвитку і вдосконаленню всієї державної служби в цілому.

5. Витрати на персонал як одна з економічних характеристик кадрового потенціалу зачіпає такі питання, як витрати на оплату праці, підвищення кваліфікації, навчання службовців, їх соціальне забезпечення тощо. При цьому витрати на розвиток кадрів державної служби є свого роду інвестиціями в подальше підвищення продуктивності й поліпшення якості праці як кожного державного службовця окремо або й самої державної служби в цілому, так і, враховуючи специфіку державної служби, соціально-економічний добробут всієї країни.

Формування та розвиток кадрового потенціалу є важливою складовою частиною підвищення ефективності роботи органів державного управління і являє собою динамічний процес, якому властиві постійні зміни.

На процес формування і розвитку кадрового потенціалу державної служби впливають безліч внутрішніх і зовнішніх факторів, що відображають як внутрішні процеси перетворень, що відбуваються в самій системі державної служби в ході її реформування і розвитку, так і вплив зовнішнього соціально-економічного середовища, від якого залежить якість поповнюваних людських ресурсів.

До зовнішніх факторів, які впливають також на відтворення кадрів, можна зарахувати такі: соціально-економічний розвиток суспільства; економічні, соціокультурні, соціально-демографічні, міграційні процеси, що відбуваються в країні; специфіку сфери державного управління; стан державної системи вищої професійної освіти; рівень престижу державної служби у суспільстві тощо.

Серед внутрішніх факторів формування кадрового потенціалу державної служби можна виділити: державну кадрову політику у сфері залучення, добору і розстановки кадрів, формування та розвитку кадрового резерву, безперервної професійної освіти, оцінки і мотивації державних службовців тощо; трансформаційні процеси, що відбуваються в соціально-професійній структурі кадрового складу державної служби у результаті її реформування; фінансові, ресурсні, організаційні та інші можливості органів державної влади; духовно-



моральні та культурні цінності державних службовців; баланс інтересів державних службовців з інтересами і потребами суспільного розвитку та ін.

На сучасному етапі реформування державної цивільної служби проблема формування її кадрового потенціалу, який відповідає сучасним вимогам до професійних і особистих якостей державних службовців, залишається актуальною і потребує подальшої наукової розробки підходів до її розв'язання.

При цьому важливо, щоб серед основних принципів реформування державної цивільної служби зберігався принцип соціальної та професійної затребуваності її кадрового потенціалу [2, 31]. Тобто розробка і впровадження змін у діяльність державної служби мають відповідати тій сукупності очікувань і вимог, які суспільство висуває до представників державної влади.

Можна говорити про відповідність кадрового потенціалу державної служби принципам соціальної та професійної затребуваності, якщо він володіє сукупним набором якостей і можливостей, що забезпечують його як суб'єкта управління орієнтацією на проблеми об'єктів управління, а також прагненням до збереження та розвитку соціально-професійного потенціалу кожного державного службовця [12, 61].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Виконання поставлених завдань щодо формування і розвитку кадрового потенціалу державної служби передбачає застосування дослідницького підходу до оцінки поточного стану кадрового потенціалу державної служби, тобто проведення соціально-статистичних досліджень, а також управлінського підходу для розробки стратегій його розвитку із застосуванням сучасних соціальних технологій.

Розробляючи пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби за допомогою сучасних соціальних технологій, необхідно насамперед провести аналіз наявної практики, виділити проблемні зони й обґрунтувати внесення потрібних змін та їх технологічного забезпечення.

Дослідження кадрового потенціалу державної служби, а також функціональних і структурних особливостей його формування і регулювання слід почати з аналізу глибини проблеми в контексті розвитку державної служби. Даний аналіз має включати загальну діагностику та оцінку поточного стану кадрового потенціалу державної служби, а також розгляд наявних на даний момент проблем для подальшого опрацювання стратегії його розвитку.

### Список використаних джерел:

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. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 342 с.
3. Гриньова В. М. Управління кадровим потенціалом підприємства : монографія / В. М. Гриньова, Г. І. Писаревська. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 228 с.
4. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – К. : НАДУ, 2016. – 296 с.
5. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія / Т. Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
6. Курасова Є. Престиж державних службовців: сутність та особливості / Є. Курасова // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 3 (34). – С. 41–49.

7. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
8. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / М. І. Пірен. – К. : Талком, 2014. – 252 с.
9. Ярмистий М. Актуальні питання професійної компетентності службовців місцевих державних адміністрацій / М. Ярмистий // Вісн. держ. служби України. – 2013. – № 4. – С. 28–32.
10. 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.
11. Олуйко В. М. Кадрові процеси у державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
12. Михайлишин Л. Р. Професійні деформації державних службовців [Електронний ресурс] / Л. Р. Михайлишин // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_13\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_9)



УДК 351.713:342.34

**О. О. Лесников**, аспірант Дніпропетровського  
Регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

#### **РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ**

*Досліджено стан та перспективи імплементації інструменту е-демократії в контексті реформи публічної адміністрації як засобу залучення громадян до участі у державотворенні та прийнятті рішень. Вивчено думку Реанімаційного пакету реформ та визначено пріоритетні цілі впровадження е-демократії та з'ясовано основні проблеми, пов'язані з її впровадженням в Україні.*

*Ключові слова: електронна демократія; реформа публічної адміністрації; Реанімаційний пакет реформ; електронні інструменти.*

*A public demand for efficient and transparent institutions of executive power and local self-government is raising the crucial issue of proper governance.*

*The article examines top priority goals (citizens' participation in state-building and decision-making through electronic tools; formation of an e-democracy policy with the participation of the public, authorities and the real economy sector), the state of implementation of e-democracy in Ukraine and the opinion of the Reanimation Package of Reforms Coalition. The main issues associated with the implementation of the e-democracy in Ukraine have been identified, e.g. the lack of legally established opportunities; legislative and executive introduction of new e-democracy tools; the lack of strategic and tactical support for the implementation of e-democracy and e-governance; implementation of e-governance and e-democracy policies – both at the national and local levels; a low level of responsibility for the non-compliance with the laws that regulate democratic processes in a digital form; a low level of the public awareness about e-democracy in general and digital tools available in Ukraine. The prospects of the e-democracy tool as a means of involving citizens in state-building and public decision-making are also determined.*

*Key words: e-democracy; public administration reform; Reanimation Package of Reforms; electronic tools.*

© **О. О. Лесников, 2017**