

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ
Житомирський державний технологічний університет

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Аналізуються методологічні підходи до розвитку кадрів системи публічного управління. Обґрунтовується, що історію розвитку кадрів системи публічного управління слід розглядати з погляду розгортання: кадрових революцій; кадрових хвиль; кадрових чисток. Надаються визначення понять «кадрові революції», «кадрові хвилі», «кадрові чистки». Обґрунтовуються основні кадрові революції внаслідок розвитку кадрового потенціалу системи публічного управління.

Ключові слова: кадри, публічна служба, публічний службовець, державний устрій, державні посади, розвиток кадрового потенціалу публічної служби.

Oksana Parkhomenko-Kutsevil. Personal providing of the system of public administration: historical context

The methodological approaches to the development of personnel of the public administration system are analyzed. It is substantiated that the history of personnel development in the system of public administration should be considered from the point of view of deployment: personnel revolutions; Human waves; Clean-up of personnel. The concept is defined of «personnel revolution», «staff waves», «personnel cleaning». The basic «personnel revolutions» are grounded due to the development of the personnel potential of the public administration system.

Key words: personnel, public service, public servant, state authorities, public office, development of personnel potential of public service.

Будь-яка система управління залежить від людського фактору та кадрового потенціалу, який забезпечує її життєдіяльність. Система публічного управління наразі суттєво реформується, зокрема здійснюються спроби реформувати всю систему виконавчої влади, оптимізувати та раціоналізувати її. Тому людський фактор у цих процесах відіграє визначальну роль. Саме управлінці аналізують, прогнозують наслідки державноуправлінських рішень. Від якості таких рішень залежать подальші реформи українського суспільства.

Основними проблемами, які повинна вирішити сучасна наука, є визначення методологічних засад вивчення сучасних кадрових процесів у системі публічного управління, системний аналіз впливу на кадрові процеси сучасного глобалізаційного суспільства, вивчення закономірностей розвитку кадрового потенціалу системи публічного управління. У зв'язку з цим тема, яка розглядається в нашому дослідженні, є важливою та актуальною.

Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі, в органах місцевого самоврядування, історичні закономірності розвитку кадрів системи державного управління аналізують українські та закордонні вчені, у тому числі: В. Авер'янов, О. Антонова, Г. Атаманчук, 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. Згадані вчені аналізують сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління, проблеми формування кадрів у системі державної служби, відбір та конкурсні процедури, основні етапи реформування та модернізації державної служби України. Водночас український учений М. Карпа аналізує методи управління кадровими процесами в контексті становлення публічної служби в Україні.

Таким чином, невирішеною раніше частиною загальної проблеми є обґрунтування методологічних підходів до вивчення проблем розвитку кадрів публічного управління.

Мета дослідження – на підставі проведення історичного аналізу обґрунтувати методологію дослідження розвитку кадрів системи публічного управління.

Методологія являє собою специфічну діяльнісну систему, що включає принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, які мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності. Це спосіб діяльності, спосіб організації діяльнісної системи [1, с. 30]. Крім того, методологія інтегрує в собі категорії, принципи, норми, цінності, парадигми, теорії і методи в деяку цілісну систему, яка має диференціацію за основними видами діяльності та об'єднує їх у цілісність. Вона є поліфункціональним явищем, це спосіб діяльності, спрямований на її організацію та реалізацію [1; 2]. Методологія дає можливість якісно вивчити процеси та явища, тому постає питання обґрунтування методології вивчення розвитку кадрів системи публічного управління.

Слід зазначити, що деякі вчені аналізують методи дослідження в системі державного управління. Так, на думку М. Карпи, методи – це конкретні способи та прийоми щодо здійснення управлінської діяльності. Водночас методи управління кадровими процесами – це систематизований спосіб владного впливу на розвиток кадрових процесів, функціонування кадрових служб, конкретних посадових осіб, діяльність яких спрямована на вирішення поставлених кадрових питань, ефективне використання кадрового потенціалу, підвищення ефективності кадрового забезпечення публічної служби. Методи управління кадровими процесами націлені на практичну реалізацію кадрових рішень, здійснюють керуючий вплив на об'єкти управління відповідно до цілей та завдань кадрової політики державної служби та політики органів місцевого самоврядування. Вплив може здійснюватися як безпосередньо на кадрові процеси, так і опосередковано, мати короткострокову чи довгострокову дію [5].

На думку О. Ткаченко, основними теоретичними та методологічними засадами дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою України стали:

- 1) реформування державної кадрової політики в освіті;
- 2) правове забезпечення кадрового потенціалу державного управління освітою;
- 3) реалізація державної програми щодо виконання поставлених завдань та цілей [7].

Водночас, на наш погляд, це є напрямками удосконалення кадрового потенціалу, у тому числі кадрового потенціалу публічного управління.

Сучасні науковці аналізують проблеми методології системи публічного/державного управління, але не визначають сучасну методологію вивчення кадрів системи публічного управління.

З метою формування інноваційного кадрового потенціалу системи публічного управління слід переосмислити методологію розвитку кадрів системи публічного управління. Так, історія становлення та розвитку українського чиновництва, яке здійснювало публічне управління, широко розглянута в науковій літературі. Аналіз, який пропонується, передбачає узагальнення історичних тенденцій розвитку чиновництва з урахуванням таких понять: «кадрові хвилі», «кадрові чистки», «кадрові революції» (кадрові трансформації).

Розвиток кадрів системи публічного управління має аналізуватися в таких розрізах:

- гендерний складник кадрових трансформацій (кадрових хвиль, кадрових революцій, кадрових чисток);
- система виконання державноуправлінських функцій (стиль управління, поділ влади, вплив стилю управління на розвиток держави);
- особистісний стиль управління (особистість управлінця: його походження, освіта, вік).

Таким чином, аналіз розвитку системи управління персоналом публічної служби має урахувати набутий раніше досвід для подальшого розвитку української публічної служби та визначати окреслені вище основні лінії дослідження.

Розпочнемо аналіз з обґрунтування основних понять методології вивчення розвитку системи управління персоналом публічної служби. Це такі поняття, як: «кадрові хвилі», «кадрові чистки», «кадрові революції».

Аналіз літератури дає підстави стверджувати, що кадри публічного управління формуються хвилеподібно: час від часу на публічну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано передусім зі змінами, які відбуваються як усередині 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 – 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.

Таким чином, кадрові хвилі передбачають швидке посування до керівних посад публічного управління осіб, які в минулому опосередковано були пов'язані з функціями управління, провадили 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 до публічного управління залучалися як прогресивні, інноваційні, патріотичні управлінці, так і випадкові люди, 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 публічного управління, а зміну ідеології управління, руйнування «старих» методів, форм, стилів управління, системи державних органів взагалі. Кадрові революції здійснювалися в державах, де сформувалася система публічного управління, оскільки вони передбачали руйнацію системи управління. Тобто система управління повинна була розвинути й існувати, мати розгалужену систему органів управління, оскільки не можна зруйнувати те, що не створено.

Прикладом розгортання кадрової революції є впровадження Петром I табеля про ранги [6]. Саме цей документ започаткував концепцію розмежування посад у системі публічного управління. Він зруйнував стару систему управління і мав багато позитивних наслідків. Особа, не будучи шляхетного походження, мала шанс отримати дворянство, визнання в суспільстві, достойну оплату праці тощо завдяки призначенню на посади певних чинів. Так, будь-який вищий чин міг бути наданий лише після проходження всієї ієрархії нижчих чинів. Службове посування особи відбувалося вже не стільки залежно від походження (хоча не на всі посади), скільки завдяки успіхам під час проходження служби, заслугам (запровадження меритократичного принципу). Це мало особливе значення для звичайного дворянства, оскільки воно отримало шанс займати високі посади, а отже, впливати на суспільно-політичні процеси в державі та бути визнаними в суспільстві, чого вони не мали можливості отримати до введення табеля про ранги.

Основні кадрові революції мають місце саме під час кардинальних перетворень у країні: революцій, війн, глобальних катастроф та катаклізмів. Як приклад, можна виділити принаймні три важливі кадрові революції: під час більшовицького перевороту 1917 р., Великої Вітчизняної війни, унаслідок політичних репресій. У такі періоди відбувалися масові зміни керівної ланки управління, зміна еліти на таку, яка характеризувалась інноваційними, протилежними до офіційних поглядами на державотворення.

Водночас кадрові революції завжди супроводжувалися кадровими чистками, тобто

відмежуванням «старих» управлінців від «нових». Водночас кадрові чистки породжують нові кадрові хвилі. Так, у 1917 – 1920 рр. після чисток, унаслідок змін у кадровому складі органів радянської влади до виконання управлінських функцій повсюдно залучалися нові люди, які завдяки або фанатичній вірі в ідеї більшовизму, або пристосуванню до тогочасних умов виборили прихильність вищих партійно-державних осіб і отримали від них дозвіл на роботу в державноуправлінському апараті [3]. Це була вже нова генерація управлінців, переважно робітничо-селянського походження, які рідко мали необхідну для управлінців освіту і досвід роботи.

Наступна кадрова революція відбувалася протягом 1937 – 1946 рр. [4]. Саме в цей історичний період унаслідок сталінських репресій, Великої Вітчизняної війни радикально змінився кадровий склад державного апарату. Крім того, протягом цього періоду змінювалася система органів державного управління, яка після закінчення війни знову перебудовувалася.

Кадрові хвилі не обов'язково супроводжуються кадровими чистками. «Старий» апарат публічної служби (у зв'язку зі зміною умов праці, ідеології, ставлення до таких службовців, тиском на «старих» працівників) поступово відмежовується від публічного 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.

Кадрові чистки передбачають вирішення питання звільнення «зайвих» осіб з державних посад. Крім того, це забезпечує «очищення» державної служби від людей, які не відповідають вимогам сучасного державотворення, не виконують покладені на них обов'язки, формально ставляться до роботи, а також від осіб, які не відповідають пануючій політичній ідеології. Однак історія має приклади, коли кадрові чистки не сприяли поліпшенню 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 публічну службу від корупціонерів, хабарників, а не руйнувати усталену систему зв'язків публічних службовців. Часто кадрові чистки стосуються не тільки безпосередньо управлінців та публічних службовців, а й осіб, яких вони прийняли на роботу і які забезпечують їх діяльність (секретарі, помічники, водії та ін.).

Проведений аналіз розгортання кадрових революцій, кадрових хвиль, кадрових чисток дає підстави зазначити так:

1. Кадрові чистки зумовлюють кадрові хвилі, масові кадрові чистки можуть зумовити кадрові революції.
2. Кадрові революції пов'язані з докорінними змінами в системі управління державою, зміною правлячої еліти.
3. Функції державних посад постійно ускладнюються, вони 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.
4. Ключові державні посади в державі (установі, закладі) обіймають особи з оточення керівника держави (установи, закладу).
5. Скорочення штату службовців призводить до збільшення чисельності державних службовців.

Таким чином, історію розвитку кадрів системи публічного управління слід розглядати з погляду розгортання:

- кадрових революцій;
- кадрових хвиль;
- кадрових чисток.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що кадри публічного управління

формується хвилеподібно: час від часу на публічну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано передусім зі змінами, які відбуваються як усередині 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, руйнуючи існуючу систему формування кадрів публічного управління. Під час таких процесів відбуваються кадрові чистки.

Запровадження такої методології вивчення розвитку кадрів системи публічного управління надасть можливість прогнозувати можливі наслідки формування кадрів, їх якість, професійний склад тощо.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати методологію розвитку кадрів з урахуванням закордонного досвіду розгортання кадрових революцій, кадрових хвиль, кадрових чисток.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бакуменко В. Д.** Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. – Київ : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1 : Теоретико-методологічні засади. – 260 с. [Bakumenko V. D. Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni : navch. posib. : [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko. – Kyiv : VPTs AMU, 2010. – Ch. 1 : Teoretyko-metodolohichni zasady. – 260 s.].
2. **Бакуменко В. Д.** Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко ; редкол. : В. М. Князев [та ін.]. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с. [Bakumenko V. D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky : [monohrafiia] / V. D. Bakumenko ; redkol. : V. M. Kniaziev [ta in.]. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 2000. – 328 s.].
3. **Вослевский М.** Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. Вослевский. – М. : Сонет. Россия, 1991. – 624 с. [Voslevskiy M. Nomenklatura. Gospodstvuyushchiy klass Sovetskogo Soyuz / M. Voslevskiy. – M. : Sonet. Rossiya, 1991. – 624 s.].
4. **Гапонова А. В.** Кадровая политика административно-командной системы в конце 30-х годов / А. В. Гапонова // Формирование командно-административной системы (20 – 30-е годы) : сб. ст. – М. : [б. и.], 1992. – С. 91 – 103 [Gaponova A. V. Kadrovaya politika administrativno-komandnoy sistemyi v kontse 30-h godov / A. V. Gaponova // Formirovanie komandno-administrativnoy sistemyi (20 – 30-e gody) : sb. st. – M. : [b. i.], 1992. – S. 91 – 103].
5. **Карпа М. І.** Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні / М. Карпа // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 37. – С. 354 – 362 [Karpa M. Metody upravlinnia kadrovymu protsesamy u konteksti stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini / M. Karpa // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – 2013. – Vyp. 37. – S. 354 – 362].
6. **Серьогін С. М.** Влада і державна служба: історичний аспект : навч. посіб. / С. М. Серьогін. – Київ : Вид-во УАДУ, 1999. – 194 с. [Serohin S. M. Vlada i derzhavna sluzhba: istorychnyi aspekt : navch. posib. / S. M. Serohin. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 1999. – 194 s.].
7. **Ткаченко О. В.** Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою в Україні / О. В. Ткаченко // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. «Державне управління». – 2014. – № 1(1). – С. 88 – 91 [Tkachenko O. V. Metodolohichni zasady doslidzhennia kadrovoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia osvitoiu v Ukraini / O. V. Tkachenko // Visn. Kyiv. nats. un-tu im. Tarasa Shevchenka. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2014. – № 1(1). – S. 88 – 91].

Надійшла до редколегії 17.05.18