

УДК 342.9

ОРЛОВСЬКА І.Г.

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЗДІЙСНЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Статтю присвячено дослідженню люстрації як засобу здійснення кадрової політики. Визначено необхідність постійного підвищення професіоналізму кадрового потенціалу, а також розглянуто можливість втілення сучасних підходів до формування й реалізації українською державою кадрової політики так званого селекціонування державних службовців. Також було акцентовано увагу на негативній стороні проведення люстрації.

Ключові слова: державна люстрація, державні службовці, кадрова політика, люстрація, політична влада, стратегія.

Статья посвящена исследованию люстрации как средства осуществления кадровой политики. Определена необходимость постоянного повышения профессионализма кадрового потенциала, а также рассмотрена возможность воплощения современных подходов к формированию и реализации украинским государством кадровой политики так называемой селекции государственных служащих. Также было акцентировано внимание на негативной стороне проведения люстрации.

Ключевые слова: государственная люстрация, государственные служащие, кадровая политика, люстрация, политическая власть, стратегия.

The article studies the lustration as a means to implement personnel policies. The necessity of constant improvement of professionalism of human resources. Consider new approaches to implement the formation and implementation of personnel policies Ukrainian government, the so-called selection civil servants. There was paid attention to the negative side of lustration.

Key words: state lustration, civil servants, personnel policy, lustration, political power, strategy.

Вступ. Динамічний розвиток суспільних відносин в Україні не можливий без кваліфікованого кадрового потенціалу. Тому особливої актуальності набуває проблема розробки комплексу цілеспрямованих дій, спрямованих на проведення кадрової політики як на підприємстві, так і в державі загалом. Головна її мета полягає в забезпеченні кожної посади персоналом відповідних професій і спеціальностей та належної кваліфікації.

Під час аналізу публікацій із проблематики кадрової політики на особливу увагу заслуговують праці Т. Авраменко, С. Дубенко, О. Обелонського, В. Олуйко, В. Лук'янець, В. Мартиненко, Н. Руденко, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Борденюка, С. Вдовенка, З. Гладуна, О. Дьоміна, В. Кампо, Л. Кравчука, О. Крупчана, А. Крусяна, О. Кучеренка, Ю. Лебединського, П. Любченка, В. Медведчука, Н. Нижник, В. Сergyгіна, Д. Стеценка, В. Цветкова та інших учених. Проте, незважаючи на детально розроблений категорійний

© ОРЛОВСЬКА І.Г. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права та міжнародної інформації (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

апарат у науковій літературі та динамічний розвиток суспільних відносин, залишаються проблемними питання, які не були основною метою дослідження названих науковців. Тому визначення шляхів підвищення ефективності кадрової політики є головним завданням на сьогодні.

Постановка завдання. Новизна дослідження полягає в тому, що державна влада в Україні має здійснюватись висококваліфікованими державними службовцями. Також необхідно розглянути один із сучасних засобів здійснення державної політики. Тому метою статті є аналіз державної кадрової політики з прогнозуванням її кадрового забезпечення, визначення певного розуміння її формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрових ресурсів державної влади.

Результати дослідження. Значну роль серед кризових ситуацій, що відбулися в нашій державі, відіграє слабкість сучасної системи управління. Більшість заходів варто застосувати до формування ефективної державної кадрової політики. Вона зумовлюється такими чинниками: кількістю та якістю витрат кадрового потенціалу, низьким рівнем професіоналізму, високою плинністю кадрів державної служби, безвідповідальністю, корумпованістю, свояцтвом, низьким рівнем загальної культури, браком патріотизму.

Державна кадрова політика й багатогранна діяльність із її реалізації є соціальним регулятивним процесом, цілеспрямованим і високоорганізованим інструментом влади, одним з управлінських важелів. Патріотичне завдання кадрової політики полягає у формуванні генерації професійно підготовлених, високоморальних і порядних державних службовців. Конституція України [1], Закон України «Про державну службу» [2], укази Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України значно зміцнили нормативно-правову базу державної кадрової політики [1; 3; 4].

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 України шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень [5].

Державна кадрова політика має на меті здійснення такої діяльності:

- розробку стратегічного напрямку в реорганізації державної служби з огляду на тенденції й перспективи розвитку суспільства й держави та в інтересах особистості;
- створення необхідних соціальних і матеріальних умов діяльності, а також правового регулювання відповідно до норм законодавства, контролю за виконанням посадових функцій, які виключають будь-яку можливість порушення трудової дисципліни, зловживань службовим становищем і корумпованості державного апарату;
- підтримку в колективах державних органів такого морально-психологічного клімату, що сприятиме не лише ефективному виконанню службових обов'язків, а й розвитку позитивних особистісних якостей працівників, формуватиме раціональні службові відносини;
- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державного апарату, створення умов для творчого розвитку особистості на робочому місці тощо [6, с. 180].

Спроби формування ефективної державної кадрової політики здійснювались протягом усього періоду незалежності України, однак вони поки що не дали бажаного результату. Однією з останніх спроб став Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики України на 2012–2020 рр.» від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. Ця стратегія в перспективі може вважатись програмним документом України.

Реалізація основних напрямів Стратегії державної кадрової політики України на 2012–2020 рр. визначається вирішенням низки ключових питань, а саме:

- стратегічного спрямування підготовки персоналу відповідно до суспільних потреб;
- удосконалення роботи підрозділів з управління персоналом державних органів, підприємств, установ та організацій;
- удосконалення нормативно-правової бази управління людськими ресурсами в усіх сферах суспільного життя;

– застосування результатів наукових досліджень під час вироблення й реалізації державної кадрової політики [7].

У вказаній стратегії відзначаються суспільно-політичні та соціально-економічні передумови посилення ролі держави в регулюванні державної кадрової політики, її принципи, цілі, функції, специфічні складові, суб'єкти й механізми. Також необхідно надати увагу ціннісним орієнтирам і соціальному партнерству в питаннях формування й реалізації державної кадрової політики, особливостям забезпечення персоналом державного управління.

О. Пархоменко-Куцевіл глибоко аналізує основні технології формування кадрів (залучення персоналу, добір, професійну адаптацію, мотивацію, кар'єрне зростання, оцінювання, роботу з резервом), пропонує розглядати залучення персоналу як один з елементів механізму формування кадрового потенціалу державної служби в Україні [8].

Відбір кадрів є одним з основних елементів механізму формування кадрового потенціалу. Формування кількісного та якісного складу персоналу здійснюється за допомогою добору й відбору кадрів [9, с. 325]. У більшості випадків відбір здійснюється лише під час прийому на роботу в комерційні (недержавні) структури, оскільки застосування різних форм відбору не зарегламентовано в нормативно-правових актах.

Також варто зазначити, що для високого рівня кадрового потенціалу важливим є постійний розвиток, тому державні службовці, не здатні через свої професійні навички до цього, мають залишити посади (що стало б значним кроком у свідомому професійному відборі кадрів і підтриманні професійного рівня кадрової політики).

Формуванню й реалізації державної кадрової політики в регіонах України могли б сприяти такі умови: забезпечення демократичних принципів у формуванні наукового корпусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розробка й запровадження критеріїв відбору осіб на державну службу та критеріїв оцінки їх діяльності [10, с. 206].

Набір кандидатів, відбір, розвиток і збереження висококваліфікованої й мотивованої державної служби необхідні для ефективного надання державних послуг. Державна служба має являти собою взірць поведінки, бути такою, що не лише змусить громадськість поважати діяльність уряду, а й приваблюватиме людей на роботу в державній службі [11, с. 75].

На жаль, поки що якісний склад персоналу державних органів є набагато нижчим порівняно з тим, який необхідний в умовах політичних та економічних реформ. Це обумовлюється такими чинниками, як низький престиж державної служби, невизначеність особистої долі державних службовців у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації, що зумовлює велику плинність кадрів, особливо в державному апараті [12]. І це стає дедалі помітнішим для пересічного громадянина, оскільки люди втратили довіру до державних службовців.

Тому для виправлення ситуації, що склалась, в Україні було прийнято рішення провести процедури очищення влади (люстрації), що набуло широкого розголосу завдяки засобам масової інформації та іншим мас-медіа. Також ця активність зумовлювалася широким використанням люстрації за кордоном, зокрема, у Польщі, Румунії, Чехії та інших державах.

Що ж таке люстрація? Саме слово «люстрація» має латинське походження. Спочатку люстрація відображала процеси, які відбувалися в кризовій Римській республіці в I ст. до н.е. У цей період словом «lustratio» позначали процес заборони посадовим особам, які займали важливі пости в армії й сенаті при диктаторі Сулле (Марії, Помпеї, Цезарі та інші), обіймати ці посади надалі. Інакше кажучи, це був різновид репресій наступною елітою попередньої еліти, щоправда, без убивств і переслідувань. Пізніше люстрація передбачала відсторонення представників однієї політичної еліти від влади із заборонаю зайняття посад через те, що вони представляли політичний режим, викритий у злочинах проти людини [14].

Залежно від сфер застосування люстрація в сучасному тлумаченні може набувати досить різноманітних видів. Розглянемо деякі з них.

Державна люстрація – це форма захисту державних інституцій (реального народовладдя та правильного функціонування державного механізму як сукупності дій виборних осіб і державних службовців) від таємного (від суспільства) впливу на вищих державних посадовців із боку окремих осіб, спеціальних органів, секретних організацій та іноземного впливу.

Згідно із Законом України «Про очищення влади» очищення влади (люстрація) – це встановлена зазначеним законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі), крім виборних посад, в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України В. Януковичем, підлив основ національної безпеки й оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Цей процес ґрунтується на таких принципах: верховенства права й законності, відкритості, прозорості та публічності, презумпції невинуватості, індивідуальної відповідальності, гарантування права на захист [14].

Політична люстрація – це державна система захисту народу й держави від узурпації державної влади незаконними діями політичних партій, захисту членів партії від порушень внутрішньопартійної демократії, під якою пропонується розуміти процес, спрямований на забезпечення публічного надання всіма зареєстрованими партіями, партійними фракціями, а також публічними політиками (згідно з визначеним законом переліком) інформації про свою політичну й фінансову діяльність, про політичні (соціально-економічні, культурні тощо) програми та про результати їх реалізації за відповідні періоди (етапи); публічного, системно впорядкованого й безоплатного для користувачів розповсюдження такої інформації для громадян держави; офіційного щорічного проведення аудиторської перевірки такої інформації та фінансово-партійної діяльності самих люстрованих осіб відповідними державними органами за рахунок самих люстрованих осіб у таких напрямках:

- відповідності ідеології, програми, статутних документів і практики діяльності відповідної партії, громадської організації принципам та нормам Конституції України, міжнародним угодам, вимогам міжнародних органів, ратифікованих державою, рішенням міжнародних судових органів і трибуналів, визнаних державою;

- практичної організаційно-фінансової діяльності партії, громадської організації щодо відповідності вимогам чинного законодавства країни та статутним документам партії, громадської організації, рішенням їх вищих керівних органів із метою недопущення удаваного існування (псевдоіснування) партії;

- дотримання партією, організацією демократичних принципів формування керівних і виконавчих органів, належного контролю за їхньою роботою, належного звітування, процедур висунування кандидатів у виборчі списки в разі участі партії, організації у виборчому процесі;

- можливого завідомо фіктивного створення й існування партії, коли окремі особи («грошові мішки») купують чи реєструють удавану партійну структуру для отримання можливості особистого проникнення в державні органи та отримання депутатської недоторканості, створення іміджу серйозного політика з метою підтримки власного бізнесу тощо [16].

Таким чином, здійснення в Україні економічних і соціальних перетворень, надання державними службовцями управлінських послуг можливе лише за умови створення ефективної системи роботи з персоналом, яка відповідає б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Із цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід’ємною складовою якої є кадрова політика державної служби шляхом проведення люстрації. Проведення реформи державної служби на всіх рівнях, насамперед на місцевому, сприятиме створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби, запровадженню системних змін і модернізації моделі державного управління в цілому. Хоча ця мета не стає на заваді проведенню люстрації з боку правлячої партії щодо опозиції. І навіть часто може бути піар-засобом, а не засобом очищення влади.

Висновки. Нині в Україні державна кадрова політика розглядається як засіб боротьби за владу, а не як один із ресурсів суспільного розвитку. Якщо в кадровій політиці переважають чийсь корпоративні чи ідеологічні підходи, проблема розробки концепції кадрової

політики постає дуже гостро, і проведення фіктивної люстрації не сприяє зміцненню влади й належному забезпеченню кадрового потенціалу державної служби.

Отже, люстрація є зміною, очищенням, знищенням тоталітарної системи влади та разом її переходу до демократії, що стосується різних сфер суспільного життя. Однак найважливішим сьогодні є її втілення в політичній сфері, тому що стосується кардинальної зміни наявної політичної системи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про Програму кадрового забезпечення державної служби і програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
4. Про стратегію реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.
5. Мельник І. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби / І. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
6. Гончарук Н. Планування і розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби / Н. Гончарук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / за ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. Нац. академії держ. упр. при Президенті України, 2006. – Вип. 3. – С. 167–180.
7. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
8. Пархоменко-Куцевіл О. Формування системної моделі кадрового потенціалу державної служби як передумова ефективного функціонування органів влади / О. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / за ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. Нац. академії держ. упр. при Президенті України, 2004. – Вип. 1(15). – С. 184–190.
9. Малиновський В. Державне управління : [навч. посібник] / В. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
10. Олуйко В. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток / В. Олуйко. – К. : Науковий світ, 2001. – 237 с.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 109 с.
12. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні : [навч. посібник] / С. Дубенко ; за заг. ред. Н. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
13. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
14. Костеж С. Люстрація: політичні чистки за ширмою реформ / С. Костеж [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/analitika/lyustratsiya-politichni-chistki-zashirmoyu-reform-52168.html>.
15. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – С. 2978. – Ст. 2041.
16. Дейниченко В. Концепція перманентної люстрації (очищення) влади в Україні / В. Дейниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/presentation/dejnichenko-vf-lyustratsiya-permanentnaya-kontseptsiya>.