

УДК 342.97:35

Т.Є. КАГАНОВСЬКА, докт. юрид. наук,
Харківський національний університет імені
В.Н. Каразіна

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО РЕСУРСУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, кадрове забезпечення державної служби, кар'єра, професійна компетентність, Кодекс державної служби України, кодифікація, концепція державної служби

Комплексний підхід до кадрового забезпечення вимагає врахування сукупності організаційно-економічних, соціально-психологічних, правових, технічних, педагогічних та інших аспектів у їх взаємозв'язку при визначальній ролі соціально-економічних факторів. Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення. Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені значною мірою нестабільністю та непрестижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, запобігання конфлікту їх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідності їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності.

Адміністративно-правові аспекти формування кадрового складу державної служби знайшли своє відображення в працях відомих учених-правознавців різних періодів державності. Так чи інакше їх торкалися Б.М. Лазарєв, Ю.А. Розенбаум, Ю.М. Козлов, Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричадзе, В.М. Манохін,

А.В. Оболонський, Ю.Н. Старилов, А.Ф. Ноздрачов, Д.М. Овсянко, О.Ф. Андрійко, В.Б. Авер'янов та інші фахівці у галузі адміністративного права [1]. У працях зазначених вчених знайшли своє відображення проблеми адміністративно-правового регулювання відбору, оцінки і управління персоналом державних органів, стратегії і тактики державної кадрової політики у системі державної служби, особливості професійно-посадового росту чиновників тощо. Суттєвий внесок у розробку загальної проблематики управління персоналом державної служби здійснили окрім учених-управлінців історики, соціологи, психологи, праці яких розкривають багатий історичний спадок нашої держави, її суперечливий, але повчальний досвід будівництва і розвитку державності, розробки і впровадження державної кадрової політики.

Аналіз Закону України «Про державну службу» дає підстави для виділення таких основних моментів, що пов'язані із залученням особи до державної служби: прийняття на державну службу (ст.15); випробування при прийнятті на державну службу (ст.18); стажування державних службовців (ст.19); проходження служби (ст.24); просування по службі (ст.27); кадровий резерв державної служби (ст.28); навчання і підвищення кваліфікації державних службовців (ст.29); підстави припинення державної служби (ст.30); пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям (ст.37) [2]. До основних елементів кадрового забезпечення можна віднести: прийняття на державну службу (ст.15); проходження служби (ст.24); припинення державної служби (ст.30). А інші аспекти кадрового забезпечення є тісно пов'язані та обумовлені першими трьома.

Крім цього, вирішуючи правовий аспект питання належного кадрового забезпечення державної служби, варто об'єднати різномірний нормативний матеріал в єдиному акті. Так, доцільною є регламентація кадрових питань у розділі системного й комплексного кодексу – Кодексу державної служби Украї-

ни. Такий акт, на нашу думку, повинен стати юридичною базою для проведення комплексної реформи державної служби. Його прийняття дозволить більш досконало відрегулювати питання державної служби, а також соціально-правовий статус державного службовця. Статус державного службовця в Україні мають близько 400 тис. осіб. Вони працюють в усіх органах законодавчої, виконавчої та судової влади та їх апараті [3, с.109].

Традиційні погляди на зміст кодифікації полягають в тому, що вона є формою докорінної переробки діючих нормативних актів у певній сфері відносин, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення його від застарілих, таких що не виправдали себе норм. У процесі кодифікації укладач прагне об'єднати і систематизувати діючі норми, а також переробити їх зміст, викласти нормативні приписи чітко і внутрішньо узгоджено, забезпечити максимальну повноту регулювання відповідної сфери відносин. Кодифікація спрямована на те, щоб критично переосмислити діючі норми, усунути противіччя і неузгодженість між ними.

Кодифікація – це форма правотворчості. Будучи узагальненням діючого регулювання, вона водночас спрямована на встановлення нових норм, що відображають назрілі потреби суспільної практики і долають прогалини правового регулювання, на заміну невдалих, застарілих правових приписів новими. Кодифікація – це форма удосконалення законодавства за змістом, і її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту, який замінює раніше діючі нормативні акти із зазначеного питання. Поєднання у кодифікації впорядкування і оновлення законодавства дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості [4, с.359–360].

Оскільки на сьогодні існує досить велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, що регламентують питання державної

служби і, у тому числі, питання кадрового забезпечення державної служби, доцільним було б скористатися запропонованою Д. Лук'янцем моделлю так званої «концептуальної кодифікації».

Концептуальна кодифікація має на меті не об'єднання в одному нормативно-правовому акті абсолютно всіх норм, що стосуються державної служби та її кадрового забезпечення, а створення єдиної, логічної і стабільної нормативної конструкції державної служби на основі системи відповідних принципів.

У цьому випадку за основу може бути взятий чинний Закон України «Про державну службу», але, при цьому мають бути суттєво доопрацьовані понятійний апарат державної служби; принципи державної служби; основні вимоги до державних службовців; описані загальні процедури і способи прийняття на державну службу та звільнення з неї; загальні питання кадрового забезпечення державної служби, у тому числі загальні засади (принципи) підбору, розстановки, навчання, підвищення кваліфікації, оцінки державних службовців, формування кадрового резерву тощо. У такому варіанті кодифікації обов'язково необхідно передбачити норми, які б розповсюджували дію норм-принципів відповідного кодифікованого акту на всі випадки його реалізації з урахуванням специфіки кадрового забезпечення в окремих державних органах. Обов'язковими для застосування, зокрема, мають бути принципи оцінки кадрів (атестації), принципи конкурсного відбору, принципи формування кадрового резерву тощо.

За рахунок того, що у концептуальному кодексі будуть міститися визначальні принципи державної служби і, в тому числі кадрового забезпечення державної служби, він зможе значною мірою усунути прогалини, що існують на даний момент в чинних законах та підзаконних нормативно-правових актах з відповідних питань. Перевагами такого варіанту можна вважати те, що в результаті ми отримаємо стабільний нормативно-

правовий акт, зручний у використанні всіма його адресатами. При цьому назвою, яка абсолютною точно відповідає його змісту буде «Кодекс державної служби України».

Слід зазначити, що існування згаданого Кодексу не буде заперечувати можливість підзаконного регулювання питань кадрового забезпечення державної служби. Причому підзаконні нормативно-правові акти будуть доречними для урахування специфіки діяльності певних органів. Так, наприклад, процедура атестації службовців Національного банку України може відрізнятися від процедури атестації працівників Міністерства охорони здоров'я. Відповідно особливості атестації мають бути деталізовані у нормативно-правових актах відповідних органів. Натомість загальна концептуальна і процесуальна основа для атестації буде міститися у відповідному Кодексі.

Сучасні працівники кадрових служб повинні поряд зі спеціальною підготовкою мати знання в таких сферах як право, психологія, педагогіка, соціологія, економіка. Кадрова служба повинна здійснювати планування кар'єри державних службовців, мати програму розвитку персоналу, бути технічно оснащеною, проводити постійне оцінювання необхідності свого державного органу і вносити керівництву пропозиції щодо навчання співробітників, мати комп'ютеризований банк інформації про співробітників. Її структура повинна визначатися функціями і завданнями органу державної служби, а не лише чисельністю працюючих.

Підвищення ролі кадрових служб державних органів у системі навчання необхідно здійснювати за рахунок:

- методологічної допомоги з боку уповноваженого органу у справах державної служби;
- регулярного підвищення кваліфікації керівників кадрових служб в Академії державного управління при Президенті України, в її філіях;
- проведення регулярної атестації праців-

ників кадрових служб.

Підбір і розміщення кадрів, їхнє просування повинне здійснюватися з обов'язковим урахуванням думок працівників кадрового апарату. Кадрова служба повинна тісно контактувати з керівником органу державної влади, забезпечувати його інформацією про стан роботи з персоналом, про колективну думку в підрозділах.

Кадрове забезпечення державної служби припускає:

- аналіз кадрової ситуації;
- прогнозування потреби в кадрах, виходячи зі стратегії розвитку державної служби;
- створення системи мотивації до вступу на державну службу й продуктивної діяльності у подальшому;
- відбір кадрів, їхнє розміщення;
- оцінювання кадрів, здійснення необхідних перестановок;
- організацію навчання державних службовців, підвищення їхньої кваліфікації;
- відбір і підготовку керівних кадрів, просування по службі;
- виявлення соціальної напруженості та її усунення;
- здійснення обліку кадрів, ведення кадрової документації;
- контроль за дотриманням нормативних приписів, що регламентують порядок проходження служби.

Представляється раціональним у великих державних органах виділити в складі кадрового апарату такі структурні одиниці:

- а) відділ відбору співробітників (планування, внутрішній і зовнішній набір, перевірка професійної придатності, укладення договорів (контрактів);
- б) відділ підготовки та навчання персоналу, профорієнтації та адаптації;
- в) відділ вивчення кадрів, їхнього оцінювання, просування й розміщення;
- г) відділ контролю за забезпеченням безпеки, вирішенням соціальних конфліктів.

На сучасному етапі важливо, щоб усі державні службовці володіли знаннями та уміннями, необхідними для ефективного ви-

конання завдань і функцій держави, окремих органів виконавчої влади і їх структурних підрозділів. Підвищення кваліфікації є одним з провідних видів навчання державних службовців, який забезпечує його безперервність і актуальність протягом усієї трудової кар'єри.

З ініціативи Головерслужби України як один з видів підвищення кваліфікації започатковано щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», порядок проведення якого визначено і затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 року № 1152 із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 року № 807. З метою підготовки слухачів до виконання службових обов'язків в демократичному суспільстві в Програму конкурсу включено чотири змістовні блоки: «Право», «Державне управління і державна служба», «Етика і психологія управлінської діяльності. Менеджмент в органах державної влади», «Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади і електронне врядування» [5].

Для поліпшення системи кадрового забезпечення державної служби варто впроваджувати й удосконалювати наступні процедури й механізми: детально регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв відбору, заохочення й просування державних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації й ділових якостей, а не вислуги років; організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише співробітників відповідного органу, що здійснює атестацію, але й працівників кадрових служб інших установ, які залучаються на ротаційній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «державне управління»; організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які не згодні з оцінкою результатів їхньої діяльності в якості державних службовців.

Врешті-решт, необхідно з одного боку по-

силити відповідальність за порушення обмежень, пов'язаних зі службовою діяльністю, суттєво скоротити привілеї й пільги, що надавалися за державний кошт, а з іншого боку, – істотно збільшити прямі грошові виплати.

Новаторський підхід має бути використаний й при здійсненні правового регулювання кар'єри чиновника на державній службі. Як вже зазначалося, досить довго в багатьох європейських країнах (Велика Британія, Франція, Німеччина) основним елементом службової кар'єри була гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даному органі. Однак у сучасних умовах, під час проведення адміністративних реформ і інновацій, стаж роботи вже не може слугувати головним критерієм під час призначення на більш високу посаду. Набагато важливішими є високі ділові якості, особиста ініціатива, наполегливість, новаторство й висока якість роботи.

Саме ці критерії закладені в сучасній американській моделі кар'єри державного службовця, яку в умовах сьогодення можна визнати найбільш оптимальною: у ній немає автоматичного просування нагору по службових сходах; основним критерієм для підвищення чиновника в посаді є вид і якість виконаної роботи [6, с.143–144]. Вважаємо, що цей підхід повинен використовуватися й у сучасній вітчизняній практиці державної служби.

Законодавчо урегульований і соціально справедливий процес просування по службі буде сприяти укріпленню морального клімату в колективі і попередженню соціальних конфліктів. Практика кадрової роботи викликає потребу щодо виділення управління кар'єрою в особливу, самостійну організацію кадрового менеджменту.

Кар'єрна стратегія на державній службі повинна стати способом управління професійними і особистісними ресурсами державного службовця з метою реалізації його наміченого посадового, правового і

соціального статусу.

Для досягнення зазначеної мети необхідно керуватися такими адміністративними принципами формування і реалізації кар'єрної стратегії:

– принцип безперервності кар'єри, який передбачає те, що жодна з досягнутих цілей в кар'єрі не може бути кінцевою, не може безповоротно перериватися;

– принцип доцільності (осмисленості) кар'єри. Важливою умовою службової кар'єри є поєднання в єдиному цілому сенсу особистого життя, сенсу життя колективу і сенсу державної служби;

– принцип співмірності. Швидкість просування має бути співмірною і оптимальною. Процес просування має бути стабільним;

– принцип економічності кар'єри, який вимагає досягнення максимального кар'єрного зростання при мінімальних витратних ресурсах;

– принцип маневреного руху, який означає уміння володіти мистецтвом кар'єрного маневру.

У розвинених країнах велике значення також надається питанню щодо контролю над системою державної служби. У демократичному суспільстві адміністративно-державне управління перебуває у сфері парламентського контролю, законність у сфері державного управління забезпечується системою адміністративної юстиції, оптимально поєднуються елементи централізації й децентралізації в державній службі.

В Україні на сучасному етапі можна констатувати той факт, що наукові дослідження найчастіше відірвані від конкретних проблем правового забезпечення державної служби, а з іншого боку – практичний процес прийняття рішень відірваний від наукового аналізу. Професійні державні службовці мало цікавляться сучасними науковими дослідженнями й часто займають негативну позицію стосовно впровадження досягнень правової науки у практичну діяльність.

Важливо досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки в сфері дер-

жавного управління та адміністративного права. Існує понятійний апарат міжнародних актів, матеріали експертів ООН щодо організації адміністративно-державної діяльності, якими варто користуватися з огляду на специфіку вітчизняних умов. Необхідно здійснювати відповідну наукову діяльність, оскільки досягнення світової науки адміністративно-державного управління доцільно представити в національному лексиконі, адаптувати й зробити доступними її прикладні технології.

Державна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для суспільного контролю. Громадяни повинні знати, як і за якими правилами вона працює, мати доступ до необхідних матеріалів і відомостей, оскаржувати рішення, що порушують їхні права, включаючи кадрові. Зазначені права повинні забезпечуватися юридичними засобами, адміністративною, а також судовою практикою. Така відкритість державної служби буде сприяти зростанню її авторитету, престижу, без чого неможливо залучити на службу найбільш гідних молодих людей.

Нова концепція державної служби, що зводиться до її служіння суспільству, соціальної орієнтації на людину, повинна укоренитися у свідомості державних службовців і допомогти перебороти існуючу відчуженість між державою й суспільством в Україні. За таким підходом формування статусу, функцій державної служби є похідними від інтересів, цілей і завдань поєднуваного державою співтовариства людей, а не від першочерговості цілей і функцій самої держави.

Необхідним є нормативно-правове закріплення сучасних етичних принципів державної служби, за порушення яких до службовців слід застосовувати санкції. У якості таких етичних принципів державної служби пропонуються наступні:

1. Служба суспільству – це головне призначення державних службовців. Вірність своїй країні повинна бути вище лояльності

стосовно партії або держави.

2. Захист Конституції та законів України, сприяння чіткому й неухильному здійсненню їхніх приписів.

3. Прагнення ініціативно виконувати свої службові обов'язки, використовувати найбільш раціональні способи виконання доручень.

4. Недопускання бюрократизму, формального ставлення до проблем людей під час управління; невирішування власних проблем, невиконання підприємницької діяльності прямо або через посередників.

5. Невикористання службової інформації в особистих цілях.

6. Справедливе й обґрунтоване прийняття управлінських рішень, недопущення для себе й членів своєї родини жодних благ у зв'язку з виконанням своїх обов'язків.

7. Боротьба з правопорушеннями, протекціонізмом і хабарництвом у державному апараті.

8. Домагання високих результатів у своїй службовій діяльності, але винятково у межах закону, використання правомірних засобів.

Такі принципи дають моральні орієнтири, сприяють виробленню службової моралі, адекватної сучасному розумінню ролі демократичної, правової держави в житті суспільства.

Адже за певних умов можлива деформація: апарат, створений для обслуговування суспільства або регіону, втрачає суто службову роль, концентрує владні повноваження, використовуючи їх у своїх інтересах. Відзначається збіг інтересів бюрократичного прошарку в апараті управління з несумлінними службовцями, які звикли одержувати гроші за неякісно виконану, а іноді й непотрібну роботу, безгосподарність у використанні суспільного або державного майна у своїх інтересах, створення умов для одержання хабарів, здійснення розкрадань.

Демократизуючи систему управління й кадрову сферу, ми залишаємо для бюрократизму сприятливе соціальне середовище. Тому боротьбу з бюрократизмом варто розг-

лядати в широкому контексті економічного, демократичного й духовного відновлення.

Причинами бюрократизму є недостатня увага до проблеми забезпечення професіоналізму, підготовки й перепідготовки різних категорій державних службовців, а також відсутність діючої системи стимулювання ефективної службової діяльності. Лише деякі державні службовці невпинно підвищують свій рівень компетентності, займаються самоосвітою.

Непрофесіоналізм і бюрократизм чиновників обумовлюється крім інших чинників і недосконалістю кадрової роботи, багато в чому у зв'язку зі збереженням протекціонізму, виходячи з особистої відданості. Відсутня у низці випадків соціальна затребуваність в управлінському апараті фахівців з гарними знаннями в сфері економіки, права, соціології.

Необхідна розробка нових загальних критеріїв і кваліфікаційних вимог до державних службовців залежно від виконуваних ними функцій для того, щоб проводити продуманий маркетинг управлінського персоналу, кадровий менеджмент, формувати замовлення до навчальних закладів на підготовку й перепідготовку державних службовців, вводити цільовий розподіл кращих випускників.

Важливо експериментувати, не боятися помилок, впроваджувати нові тести щодо відбору, намагатися по-іншому організувати атестації, кваліфікаційні іспити та курси, усіляко підвищуючи при цьому привабливість для громадян державної служби шляхом введення гідної оплати за сумлінну працю.

Необхідно шукати нові підходи до аналізу особистісних та ділових якостей службовців, враховувати колективну думку під час просування співробітників, формування списків кадрового резерву. Необхідно створювати систему матеріальних, організаційних і моральних стимулів для залучення й утримання перспективних кадрів, забезпечувати гласність прийнятих кадрових рішень про просування по службі та звільнення, організува-

ти апеляційні комісії. Потрібно намагатися експериментувати з системами оцінки праці державного службовця.

Повинен здійснюватися регулярний і багаторівневий контроль за діяльністю кадрових апаратів. Ефективність контролю залежить від повноти виконання таких основних вимог: бути своєчасним за строками здійснення, оперативним та гласним; носити об'єктивний характер, сприяти формуванню почуття особистої відповідальності; заохочувати ініціативу; форми й методи контролю повинні мати різноманітний характер. За успішно виконану роботу необхідно винагороджувати. Якщо керівництво органу влади й управління хоче домогтися, щоб службовці працювали з повною самовіддачею в інтересах справи, воно повинне справедливо винагороджувати співробітників за гарні результати. Роль своєчасної й справедливої винагороди в мотивації державних службовців на високопродуктивну, творчу працю непомірно зростає, якщо вона здійснюється об'єктивно й неупереджено.

Важливу позитивну роль у вихованні відповідальності персоналу державної служби покликані відіграти форми індивідуального контролю. Доцільним є введення державного кваліфікаційного іспиту під час прийому на управлінські посади. Тут однією з обов'язкових вимог має бути підтвердження ділової і професійної репутації шляхом надання документів, що свідчать про відсутність факту корупційних дій чи конфлікту інтересів у його попередній професійній діяльності.

Відсутність гарантій на певний період роботи приводить до непевності співробітника, прагнення уникнути зайвого ризику. З іншого боку, під час тривалого перебування на одній посаді атрофуються ті знання й навички співробітника, які виявилися непотрібними на відповідній посаді, і знижується мотивація до продуктивної діяльності. Як відзначає І. Бізюкова, коли працівник залишається тривалий час на одній і тій самій посаді, то в його найближчих підлеглих зникає

надія коли-небудь одержати цю посаду, а це починає стримувати весь нижчий ланцюжок переміщень. В організації може створитися обстановка застою [7, с.29].

Заслугує на увагу широко застосовувана в західноєвропейських країнах система диференційованої оплати праці державних службовців. Прогресивна винагорода не означає підвищення зарплати, а видається за конкретні результати, досягнуті протягом певного проміжку часу, або, наприклад, державний службовець має певний відсоток від доходів, одержуваних за впровадження раціоналізаторських пропозицій [8, с.113].

Разом із тим, ефективне кадрове забезпечення державної служби в Україні не може ґрунтуватися на легковажному запозиченні вітчизняного й зарубіжного досвіду. Його треба піддавати критичному аналізу, необхідно виробляти нові кадрові технології, що відповідають реаліям сьогодення.

Можливе поглиблення спеціалізації в кадрових апаратах за напрямками: відбір серед кандидатів на державну службу; атестація й просування державних службовців; кадрова робота з керівним складом; вирішення соціальних конфліктів.

Необхідно вести розробку й формування моделі професійно компетентного державного службовця. Професіоналізм – найвищий рівень психофізичних, психічних і особистісних змін, що відбуваються в процесі виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних управлінських завдань.

Професійна культура проявляється в знаннях з певної професії, доскональному розуміння її суті, в умінні застосовувати різні методи соціального управління, у здатності передавати свої знання, навчати нових службовців виконувати роботу свідомо, творчо, не шаблонно; далі професійна культура розкривається в умінні передбачати результати своєї діяльності, у її прогнозуванні, у здатності відображати й виражати загальнонаціональні інтереси, бачити перспективи

їхнього розвитку.

Професійна компетентність – одна з найважливіших сторін професійної культури фахівця, міра професіоналізму державного службовця. Вона визначає ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну діяльність як у звичайних (звичних) умовах, так і в екстремальних, нестандартних ситуаціях.

На професійну компетентність державного службовця впливають специфіка його діяльності, що покликана гарантувати стабільність у державі, погоджувати інтереси людей. Органи, що здійснюють державну службу, виконують владні функції, їхня публічність проявляється в спрямованості на основні соціальні групи суспільства, у політичному характері діяльності, владних відносинах.

Підставами для типологізації моделі професійно компетентного службовця можуть бути обрані: рівень загальної й спеціальної культури, стиль мислення (інноваційний, активно-творчий, пасивно-виконавський), управлінські здатності.

І. Гарбер зазначає: «Генезис, структура й динамізм професійних здатностей тісно пов'язані з емоційно-вольовою сферою суб'єкта діяльності, з трудовою мотивацією, соціальним статусом, що накладає на них свій відбиток, важливою особливістю професійних здатностей є стабільність до різних несприятливих чинників, що нерідко носять стресовий, а іноді й екстремальний характер. Більш істотний вплив на їхнє формування робить стан здоров'я, властивість нервової системи, індивідуальний стиль діяльності» [9, с.63].

Професійні здатності – це індивідуально своєрідна структура психологічних властивостей суб'єкта професійної діяльності, що складається під час професійного навчання й діяльності на основі існуючих задатків, загальних і спеціальних здатностей і включення їх до своєї структури.

Варто розробити концепцію цілеспрямованої комплексної підготовки й перепідгото-

вки державних службовців, адекватну сучасній ситуації. Вона буде програмним документом удосконалення навчання кадрів державної служби із забезпечення підвищення їх професіоналізму і компетентності.

Компетенція навчання державних службовців повинна визначати основні завдання і параметри розвитку системи навчання на найближчі роки.

Успішна реалізація Концепції дозволить надати процесу розвитку системи навчання послідовного і узгодженого характеру, підняти навчання на новий якісний рівень і привести його у відповідність до реальних потреб державних органів у навчанні кадрів. Необхідним є вдосконалення Держстандарту за фахом «Державне управління» з можливим поділом цієї спеціальності або створення й відпрацювання у межах єдиної спеціальності ряду спеціалізацій й за їхніми навчальними планами.

У навчальних програмах обов'язково повинні бути представлені такі розділи управління, як людські ресурси, бюджет і фінансове право, інформатика, вміння використовувати комп'ютери для вирішення управлінських проблем. Студенти повинні бути підготовлені в сфері кількісних методів і якісного аналізу, розуміти політичні процеси, що відбуваються в країні та за кордоном. Система просування по службі повинна бути пов'язана з результатами навчання й перепідготовки.

Головна мета освітніх програм – навчання студентів аналітичним і адміністративним професійним навичкам поряд із забезпеченням засвоєння соціально-політичного й нормативного контексту взаємин між державою й громадянським суспільством.

В ідеалі державний службовець повинен володіти професійними знаннями й навичками, особистісними якостями, що дозволяють ефективно працювати в складі групи. Для керівника також важливе вміння організовувати злагоджену роботу підлеглих і мати стратегічне мислення.

Велике значення для керівника має його

здатність до колегіальної форми управління. Така якість керівника гарантує включення до процесу виробництва й планування рішень всіх тих, кого це безпосередньо стосується. Колегіальність під час обговорення альтернативних варіантів повинна поєднуватися з персональною відповідальністю за вибір конкретного проекту та його реалізацію.

Принципово важливо, щоб державні службовці, які мають диплом за фахом «Державне управління», володіли методами й засобами реформування державних органів, мали здатність управляти інноваційними процесами, переборювати соціальну й організаційну інертність бюрократичних структур.

Керівники-аналітики повинні мати знання про урядові інститути, відносини влади, процеси прийняття рішень. Вони повинні вміти аналізувати й інтерпретувати політичні, соціальні й економічні тенденції, мати вміння оцінювати наслідки управлінських дій, здатність переконувати й вести переговори, знаходити компроміси й обстоювати свою думку для досягнення поставлених перед органом влади завдань.

Необхідно більш активно використовувати під час навчання ситуаційний підхід, будувати загальну модель ситуації, що відображає реальні чинники. Потім аналізується обраний варіант поведінки. Здійснюється порівняння витрат ресурсів за кожним з варіантів і з'ясовується правильність обраної стратегії дій.

За допомогою ситуаційного підходу державні службовці здобуватимуть навички аналізу конкретних обставин, що впливають на відповідну управлінську організацію на певному етапі. Серед цих обставин звичайно виділяють економічні умови (вплив інфляції, наявні фінансові ресурси), сукупність політичних чинників (рівень політичної участі, вплив політичних партій), соціально-культурні чинники (освітній рівень, етнічна структура). Одночасно з'ясовуються внутрішні для державних організацій ситуаційні змінні: завдання, структурна будова, штатний склад службовців, їхній потенціал і ре-

альні можливості.

Кожна з управлінських методик, що застосовуються у конкретній ситуації, має свої переваги та недоліки: державний службовець повинен уміти передбачати ймовірні наслідки від застосування обраної ним методики, як позитивні, так і негативні. Таким чином, можна констатувати, що методологія ситуаційного аналізу значно б розширила практичне застосування теорії систем, визначивши основні внутрішні й зовнішні змінні, які впливають на адміністративно-державну організацію.

Варто підкреслити, що кадрова ситуація в органах державної служби залишається кризовою. Відзначається форсоване зростання чисельності апарату. При цьому не завжди дотримуються нормативно встановлені процедури й правила призначення на посаду. Нерідко порушуються демократичні принципи відкритості, гласності й справедливості під час вирішення кадрових питань. Не розроблена система послідовного залучення на державну службу молоді. Не склалася єдина система відбору, оцінювання, висування фахівців у державний апарат. Триваюча реорганізація структур державної влади не завжди доцільна й не сприяє ефективному використанню кадрів державної служби.

Отже, можемо констатувати необхідність прийняття Кодексу державної служби України, у якому будуть регламентуватися й кадрові питання. Варто продумати програму реформування кадрових апаратів, якісного поліпшення підготовки їхніх працівників. Просування в службовій ієрархії повинне здійснюватися з обов'язковим урахуванням думки працівників кадрових служб.

Важливо створити чітку й об'єктивно діючу систему відбору й оцінювання кадрів, спрямовану на залучення й просування найбільш гідних кандидатів, а з іншого боку, – на видалення неспроможних службовців. Необхідно більш тісно пов'язати наукові дослідження в сфері державної служби з практичною діяльністю, використовувати досягнення інших наук.

Потрібна розробка нових загальних критеріїв і кваліфікаційних вимог до державних службовців залежно від виконуваних ними функцій, варто продумано займатися маркетингом управлінського персоналу, кадровим менеджментом, формуванням замовлень до навчальних закладів на підготовку й перепідготовку державних службовців, здійснювати цільовий розподіл кращих випускників.

Кадрові апарати державної служби повинні орієнтуватися на майбутнє, прогнозувати суспільні, економічні й технологічні тенденції розвитку й упереджено програмувати підготовку кваліфікованих кадрів.

Слід погодитися з висновками Н. Морозової про те, що реформування державного управління неможливе без удосконалення державної кадрової політики та модернізації механізмів її реалізації, що передбачають:

- подальше становлення в Україні розвинутої системи державної служби, професійної та високоефективної, що користується беззаперечним авторитетом серед населення;

- модернізацію системи управління персоналом (кадрових служб), її інституційне вдосконалення і демократизацію, впровадження сучасних методів і механізмів управління людськими ресурсами;

- упровадження сучасних систем мотивації праці та стимулювання персоналу державної служби, методик їх оцінювання й атестації, удосконалення процедур добору кадрів, використання світового та європейського досвіду щодо відбору і прийому на державну службу, переміщення та кар'єрне зростання перспективної молоді, формування позитивного іміджу державної служби як роботодавця [10, с.84].

Разом із тим, адаптуючи наявний європейський та вітчизняний досвід, доцільно виділити такі елементи оцінювання людських ресурсів, як основу управління ними в системі державного управління: особистість керівника та його індивідуальні риси; групові відносини; дії та поведінки персоналу; здійснення взаємного впливу; уміння досягти консенсусу в організації для досягнення спільних цілей; системи цінностей персона-

лу; суб'єктні відносини; досягнення персональних та організаційних професійних цілей; інтерактивна взаємодія, ділове спілкування; диференціація та розподіл ролей; характер, поширеність, збереження організаційних норм та принципів; процес розв'язання конфліктів; інформаційний та комунікативний процес; кар'єрний ріст та ефективність особистісної діяльності; критерії оцінювання, система оцінки праці людей [11, с.108].

Отже, саме кадровий склад (особовий склад, персонал) є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення, і від того, як кадровий склад розуміє і виконує свою роботу, наскільки чітко і правильно діє, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади [12, с.144].

ЛІТЕРАТУРА

1. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: дис. ... доктор юрид. наук : 12.00.07 / Кагановська Тетяна Євгенівна ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 491 с.
2. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Франція. Підготовка вищих адміністративних кадрів // 12-й міжнародний конгрес. – М., 1993. – С. 182–183.
4. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 526 с.
5. Комплексна програма підвищення кваліфікації державних службовців II-VII категорій посад в рамках проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/article/kompleksna-programa-pidvischennya-kvalifikatsii-derzhavnih-sluzhbovtsiv-ii-vii>

kategoriij-pos.

6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / Василенко И. А. – М. : Логос, 1998. – 200 с.

7. Бизюкова И. В. Кадры управления: подбор и оценка / Бизюкова И. В. – М. : Экономика, 1998. – 148 с.

8. Штадлер К. Германия: местные органы власти в поисках эффективного управления / Штадлер К., Гелен У. // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 3. – С. 113–115.

9. Гарбер Е. И. Методы диагностики профессиональных способностей / Прикладные

проблемы психологии личности / Гарбер Е. И. – Саратов, 1985. – С. 63–67.

10. Морозова Н. Г. Эффективне управління людськими ресурсами у державній службі: реалізація кадрової політики / Морозова Н. Г. // Статистика України. – 2010. – № 2. – С. 81–85.

11. Пашко Л. Значення і роль об'єктивного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління / Пашко Л. // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 106–111.

12. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Кагановська Т. Є. Сучасні механізми правового регулювання кадрового ресурсу державного управління / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 185–195 [Електронний ресурс].

Зазначено, що комплексний підхід до кадрового забезпечення вимагає врахування сукупності організаційно-економічних, соціально-психологічних, правових, технічних, педагогічних та інших аспектів у їх взаємозв'язку; наголошено на необхідності регламентації кадрових питань у Кодексі державної служби України; надано рекомендації щодо підбору і розміщення кадрів, їхнього просування, підвищення кваліфікації у межах адаптації державної служби до ринкових умов та застосування позитивного досвіду європейських країн з питань регулювання службової кар'єри.

Кагановская Т.Е. Современные механизмы правового регулирования кадрового ресурса государственного управления

Обозначено, что комплексный подход к кадровому обеспечению требует совокупности организационно-экономических, социально-психологических, правовых, технических, педагогических и других аспектов в их взаимосвязи; подчеркнута необходимость регламентации кадровых вопросов в Кодексе государственной службы Украины; даны рекомендации по подбору и расстановке кадров, их продвижению, повышению квалификации в рамках адаптации государственной службы к рыночным условиям и применения положительного опыта европейских стран по вопросам регулирования служебной карьеры.

Kaganovskaja T.E. Modern Mechanisms of Legal Regulation of Human Resource Governance

States that an integrated approach to human resources requires consideration of aggregate economic-socio-psychological, legal, technical, educational and other aspects of their relationship, stressed the need for regulation of personnel matters in the Code of Civil Service of Ukraine and recommendations on selection and placement of personnel, their promotion, training within the public service adaptation to market conditions and the use of positive European experience on the regulation of career.