

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ

## ПРИНЦИП ЛЕГІТИМНОСТІ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** У загальному значенні сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників для реалізації цілей організації (установи, закладу), які здійснюються шляхом застосування технології управління персоналом за допомогою спеціальних кадрових технологій.

Водночас, головна мета сучасної системи управління персоналом державної служби є раціональне та ефективне використання кадрів державної служби, залучення, розвиток та удосконалення кадрового потенціалу державних службовців.

Сучасна система управління державною службою України переживає кризу. Так, вона, по-перше, змістовно та концептуально застаріла (механізми та методи роботи з персоналом є типовими, які не враховують зміни у сучасній життєдіяльності суспільства); по-друге, не носить системного характеру (зокрема, це стосується прийняття багатьох нормативно-правових актів щодо державної служби); крім того, сучасна система управління персоналом не може задовольнити потреби суспільства, зокрема, швидко сформувати нову генерацію управлінців. Крім того, окремі технології, механізми, методи управління персоналом державної служби України не врегульовані чинними нормативно-правовими актами України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам управління персоналом державної служби присвячені багато наукових статей, підручників, монографій. Зокрема, зазначеними проблемами опікуються С. Гайдученко, Н. Гончарук, О. Зіміна, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Осійчук, С. Серьогін, О. Сватко-Савченко та ін. Зазначені автори аналізують сучасні складові елементи системи управління персоналом державної служби, звертають увагу на проблеми цієї системи, констатують потребу у реформуванні системи управління персоналом державної служби. Зазначені автори аналізували сучасні кадрові технології в системі державної служби, органи державної влади, що формують та реалізують кадрову політику в системі державної служби, систему управління персоналом та ін.

Водночас, серед невирішених раніше частини загальної проблеми – є аналіз застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України, визначення неврегульованих методів, механізмів, технологій, інструментів роботи з персоналом державної служби, а також шляхи врегулювання цих технологій.

**Метою статті** є обґрунтування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України.

**Вклад основного матеріалу.** Поняття «легітимність» розглядається в контексті легітимності влади.

Легітимність в перекладі з французької означає законність, узаконеність. Законність розуміється як дія через закон і відповідно з ним, відображається; поняттям легальність.

Так, легітимність (лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – політико-правове поняття, що означає позитивне відношення жителів країни, великих груп, громадської думки (зо-



### ПАРХОМЕНКО- КУЦЕВІЛ

**Оксана Ігорівна,**

доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

**Анотація:** проаналізоване поняття управління персоналом, принципи легітимності, кадрові технології в системі державної служби, інструменти формування та розвитку персоналу, методи, технології в системі управління персоналом державної служби. Визначені процедури, технології, механізми, які застосовуються в системі управління персоналом державної служби та не визначені чинними нормативними актами України. Запропоновані шляхи вирішення проблеми застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби.

#### **Ключові слова:**

державна служба, легітимність, кадрові технології, відбір кадрів, мотивація, адаптація.

УДК 35.08 (477)

крема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності. Історія поняття легітимність походить із середніх віків, коли складається розуміння легітимності як згоди зі звичаями, традиціями і встановленою поведінкою. Легітимність переважно трактувалася як право верховних посадових осіб діяти відповідно звичаям, але вже із середини XIV ст. починає вживатися як правомочність виборної влади. У науковий обіг термін «легітимність» ввів М.Вебер, який зазначав, що будь-яка влада потребує самовиправдання, визнання та підтримки [2, с. 143].

Система управління персоналом державної служби України повинна мати легітимність (законні) підстави функціонування. Будь-яка кадрова технологія, механізми та методи управління кадрами мають бути чітко зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України.

Водночас, існує проблема, що не всі механізми, методи, інструменти, технології зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Тому постає проблема здійснення системного аналізу застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України [3].

На наш погляд, раціонально побудоване управління персоналом системи державного управління має виконувати наступні загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні та демократизації функціонування державного апарату та публічної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, які дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

Управління персоналом системи державної служби – цілеспрямована скоординована діяльність керівників і фахівців щодо формування й ефективного використання сукупного кадрового потенціалу, яке включає розробку концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів, формування системи управління персоналом [3].

Законом України «Про державну службу» [1] визначені основи управління персоналом системи державної служби в Україні. Так, у зазначеному нормативно-правовому акті врегульовано питання: прийняття на державну службу (стаття 15), випробування при прийнятті на державну службу (стаття 18), стажування державних службовців (стаття 19), службова кар'єра (розділ V), кадровий резерв (стаття 28), навчання та підвищення кваліфікації (стаття 29), мотивація – матеріальне та соціально-побутове забезпечення (розділ VII). Уточнені механізми реалізації зазначених технологій у підзаконних актах, у тому числі: постанови Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [4], «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [5], «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [6], «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» [7], «Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків» [8], «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників» [9], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [10], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції ротации кадрів на окремих посадах державних службовців» [11], наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [12] та ін.

Відбір кадрів на державну службу передбачено Законом України «Про державну службу» [1] та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку

проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [10]. У цих нормативно-правових актах врегульовані технології, які застосовуються під час відбору на державну службу.

Водночас, на нашу думку, слід врегулювати (легімізувати) застосування певних (конкретних) методик та тестів відбору кадрів з урахуванням органу влади, який проводить конкурсні процедури, а також конкретної посади державної служби.

Окремо слід легімізувати проведення закритих та відкритих конкурсів, а також проведення конкурсів з зовнішніх та внутрішніх джерел.

Трудова адаптація державних службовців не визначена чинним нормативно-правовим полем. Однак, можна вважати адаптацію у вигляді стажування, яка врегульована у законі України «Про державну службу» [1]. У той же час, процедури адаптаційного процесу повинні бути зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Адже, керівник або його заступник проводить певні адаптаційні (первинні) технології, які допомагають новому фахівцю ознайомитися з його робочим місцем, посадовими обов'язками та діяльністю структурного (або структурних) підрозділів.

У системі державної служби мотиваційні стимули службовців визначені у законі України «Про державну службу».

Згідно із Законом України «Про державну службу» матеріальним забезпеченням державного службовця в Україні (що є певною мірою його мотивацією) є оплата праці (заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок), заохочення за сумлінну працю (за особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань); щорічні додаткові оплачувані відпустки, пенсійне забезпечення [1].

На нашу думку, слід врегулювати оплату праці державних службовців залежно від атестації та щорічної оцінки державного службовця. Преміювання державних службовців часто залежить від волі керівника закладу або структурного підрозділу, що створює суб'єктивність в системі мотивації службовця.

Наступним механізмом формування кадрів є атестація та щорічна оцінка державного службовця, які регулюються законом України «Про державну службу» [1], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [5], наказом Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» [13]. Не врегульованим залишається питання оскарження результатів атестації та щорічної оцінки у суді, а також створення незалежної Комісії з проведення атестації та щорічного оцінювання державних службовців.

Крім того, атестація та щорічна оцінка державних службовців є засобом «очищення» закладу або структурного підрозділу від небажаних фахівців, навіть, якщо вони якісно виконують свої посадові обов'язки.

Підготовка та підвищення кваліфікації відіграють важливу роль у системі формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби. Всі процедури прийому на навчання та підвищення кваліфікації, а також проходження навчання та підвищення кваліфікації чітко врегульовані у законі України «Про державну службу» [1], постановами Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [4], «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [6] та «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників» [9]. Водночас, не врегульовані механізми кар'єрного зростання через успішне проходження підготовки державними службовцями. Не врегульоване питання постійного самовдосконалення державного службовця та його успішної кар'єри.

Кар'єра державного службовця – це професійне просування, професійне зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму, перехід від одних рівнів, етапів, ступенів професіоналізму до інших, як процес професіоналізації. Зазначена кадрова технологія визначена законом України «Про державну службу» [1]. Основними проблемами неефективного функціонування зазначеної кадрової технології, на нашу думку, є, по-перше, відсутність чітко зарегламентованих умов кар'єрного просування державних службовців, по-друге, просування по службі в більшості випадків залежить від різних переваг (родинні та дружні зв'язки, матеріальне становище тощо), по-третє, відсутність індивідуального планування кар'єри державного службовця (що також нормативно не врегульоване).

У Законі України «Про державну службу» [1] система кадрового резерву визначена як послідовна робота, що спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів відповідно до цього Закону. В державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі. Кадровий резерв формується із: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 [7], формування кадрового резерву повинне забезпечити добір працівників, які мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Однак сьогодні в органах державної влади кадровий резерв державних службовців формується за формальною ознакою. Тобто на керівні посади державної служби в кадровий резерв зараховуються спеціалісти, які певний час пропрацювали у підрозділі і мають досвід роботи на державній службі більш ніж 3 роки (без визначення їх професійних досягнень, досвіду, знань, освіти, особистих якостей). Водночас це не означає, що ці фахівці обіймуть ту посаду, до резерву якої вони включені. Крім того, керівник при формуванні кадрового резерву в підрозділі не звертає уваги на ініціативних молодих державних службовців, оскільки всі спеціалісти виконують свої посадові обов'язки традиційними вже напрацьованими методами і тому не виявляють своїх інноваційних підходів та нового бачення «справи».

Потрібно нормативно врегулювати дієвість кадрового резерву та відповідальність за його формування покласти на відповідного керівника органу державної влади.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведений аналіз дає підстави зазначити наступне.

Система управління персоналом державної служби України врегульовано багатьма нормативно-правовими актами України, які не носять, на жаль, системний характер. Багато кадрових технологій, процедур та механізм неврегульовані (тобто є не легітимними) чинним нормативними документами України.

На нашу думку, виникла об'єктивна потреба у кодифікуванні нормативно-правових актів України про державну службу. Потребує розроблення Кодексу законодавства про державну службу України, де врегулюватиметься система управління персоналом державної служби, кадрові технології, інструменти формування та розвитку персоналу, система органів державної влади, що формують єдину кадрову політику в системі державної служби України.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити системний аналіз закордонного законодавства, що регулює принцип легітимності системи управління персоналом публічної служби за кордоном з метою адаптування досвіду до сучасних умов України.



*Література:*

1. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/print1409049929169740>

2. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. Т. 3. Історія державного управління / наук.-редкол.: Ю.В.Ковбасюк (голова), В.П.Трошинський, Ю.П.Сурмін [та ін.] ; наук.-редкол. третього тому: А.М.Михненко, М.М.Білинська (співголова), І.В.Пантелейчук [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. - 788 с.

3. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.

4. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 квіт. 1998 р. № 499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=499-98-%EF>

5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>

6. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=564-2010-%EF>

7. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>

8. Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лют. 2004 р. № 182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=182-2004-%EF>

9. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю ”Державна служба” галузі знань ”Державне управління” та працевлаштування випускників : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=789-2009-%EF>

10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>

11. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2002 р. № 144-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=144-2002-%F0>

12. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців : наказ Головного управління державної служби України від 8 лип. 2011 р. № 164 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-11>

13. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань : наказ Головного управління державної служби України від 31 жовт. 2001 № 122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03>