

УДК 35.073.55

*Т. Ю. ВИТКО*

## **ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

*Узагальнено пріоритети державної кадрової політики щодо ефективного добору та оцінки державних службовців у контексті вітчизняного і зарубіжного досвіду.*

*The article generalizes priorities of human resources policy in Public Administration concerning effective selection and evaluating procedures of Public Administration officers in the context of Ukrainian and international experience.*

Становлення України як демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою можливе лише за умови створення ефективної системи державного управління. Адже забезпечення ефективної та результативної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань і повноважень залежить від професіоналізму та компетенції державних службовців.

Однак за останні роки державні інститути стали своєрідною “кузнею кадрів” для бізнесу: найбільш кваліфіковані державні службовці переходять з державної служби в бізнес-структури, доводячи свою конкурентоспроможність на ринку праці. Не є таємницею, що сьогодні багато молодих людей готові працювати на державній службі, вважаючи її хорошим початком кар’єри після закінчення вузу. Вони керуються тим, що можуть отримати на державній службі низку бонусів: досвід і стаж роботи, запис у трудовій книжці, а також не менш важливі знайомства з представниками влади, які є необхідними для майбутньої успішної кар’єри в бізнес-структурах. Однак, незважаючи на це, мало хто з молодих спеціалістів залишається на державній службі хоча би на декілька років. Як свідчать дані Голодержслужби, станом на 1 січня 2007 р. найбільшу кількість посад серед чоловіків і жінок віком до 34 років займали – 27 % керівники шостої категорії посад, та 35 % – спеціалісти другої категорії посад від загальної чисельності державних службовців. Кількість же працівників, прийнятих на державну службу цих же категорій, – 10 та 49 %, а кількість працівників, звільнених з цих категорій посад, – 13 та 42 % відповідно [5, с.19–20].

У цьому контексті проблеми вдосконалення державної кадрової політики, створення ефективної системи підбору, набору та проходження державної служби в органах державної влади та вдосконалення методик їх оцінювання набувають ще більшої актуальності.

Вагомий науковий внесок у дослідженні цих проблем у державному управлінні та державній службі зробили такі відомі вчені: В. Авер’янов, В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, В. Князєв, Г. Леліков, В. Луговий, С. Майборода, П. Назимко, Н. Рачинський, І. Розпуненко, С. Сergyгін, В. Токовенко, В. Цветков, В. Яцуба, В. Яцюк та ін. Проте аналіз доступних джерел свідчить про надто загальний або вузькопрофесійний підхід авторів до нагальних викликів, які стоять перед

державною службою. У працях вітчизняних науковців недостатньо розробленою залишається проблема ефективного добору та оцінки державних службовців у формуванні кадрової політики.

Метою статті є узагальнення пріоритетів державної кадрової політики щодо ефективного добору та оцінки державних службовців.

Державна кадрова політика в Україні здійснюється через систему державних органів. Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України, зокрема законами України (п. 12 ст. 92 Конституції України). У ст. 6 Закону України “Про державну службу” визначено, що державна служба в Україні – “це професійна діяльність осіб, які обіймають державні посади в державних органах, а не в будь-яких державних організаціях, виконують функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів” [1, с. 9].

Одним із завдань державної служби на період 2005 – 2010 рр. є підвищення ефективності виконання функцій держави шляхом удосконалення систему добору кадрів на державну службу. Це передбачає :

- визначення найбільш кваліфікованих фахівців з питань економічної, підприємницької, фінансової, банківської та інших видів діяльності, обізнаних із сучасними управлінськими технологіями;
- залучення здібних випускників вищих навчальних закладів;
- створення прозорої системи управління персоналом державної служби [7].

Відповідно до Конституції України, чинного законодавства України, положень Послання Президента України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки”, указу Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 “Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу”, розроблена “Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” [8], що розкриває стратегічний напрямок розвитку державної служби. Згідно з цією програмою, необхідно створити умови для досягнення конкурентоспроможності державної служби: збільшити в два рази посадові оклади державних службовців порівняно з тим, що встановлені на момент прийняття цієї Програми; наблизити заробітну плату державного службовця найвищій категорії посад до не менш як трикратного розміру прожиткового мінімуму, що визначається щороку Верховною Радою України, та забезпечити оптимального співвідношення між розмірами посадових окладів державних службовців. Незважаючи на спроби даної Програми оплата праці кваліфікованих працівників залишається значно нижчою, ніж у бізнес-структурах.

Одним із шляхів формування професіоналізму державних службовців, з урахуванням подальшої професіоналізації корпусу державних службовців, є підвищення їх кваліфікації. Цій проблемі присвячені дисертаційні дослідження В. Олуйка, В. Яцюка та Д. Дзвінчука. Вони акцентують увагу на комплексному підході до пріоритетних тенденцій якісного розвитку кадрових процесів у державному управлінні, на організаційно-правових засадах удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців, на обґрунтуванні та експериментальній перевірці результативності соціально-психологічного підходу до визначення змісту програм підвищення кваліфікації державних службовців України.

Іншим фактором, який має важливий вплив на ефективність державної кадрової політики, є формування системи кадрового забезпечення державного управління, розкриття принципів, закономірностей, тенденції та національно-історичних особливостей їхнього становлення й розвитку як професійного виду діяльності в Україні. Цим питанням присвячені праці В. Яцуби та С. Серьогіна. Науковцями обґрунтовано методологічні засади створення позитивного іміджу державного службовця як передумови перетворення відносин між державою і суспільством на партнерські.

Варто зазначити, що Г. Леліков у загальному вигляді досліджував теоретичну концепцію організаційно-правових засад формування і функціонування державної служби в Україні, а В. Козловський розкрив сутність та науково-теоретично обґрунтував організаційні засади урахування морально-психологічного потенціалу державних службовців.

Наріжним каменем формування державної кадрової політики є визначення самих засад формування системи державної служби в Україні. У книзі “Правове регулювання діяльності державних службовців України” наголошують на тому, що реформування системи державної служби в Україні повинно передбачати її становлення та розвиток на засадах професійності, політичності, нейтральності, прозорості та гласності. Сучасний рівень розвитку суспільства підвищує вимоги до особистих і ділових якостей державних службовців регіонального рівня, їх кваліфікації, яка визначається професійними знаннями та практикою. Вони повинні володіти специфічними методами роботи в ринковому середовищі, навичками ситуаційного мислення та методами розробки й оптимізації управлінських рішень, мати різноманітні знання у сфері управління, пов’язаних з діяльністю підприємств, організацій, установ регіонів [7, с. 5].

Ці основоположні принципи повинні знайти своє адекватне відображення у відповідних професійних характеристиках, представлених у “Довіднику типових професійних характеристик”. Згідно з п. 2.1. цього документа, саме “Довідник” встановлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців і слугує основою для:

- розробки посадових інструкцій держслужбовців, які закріплюють їх обов’язки, права і відповідальність;
- підбору та розстановки кадрів, здійсненні контролю за правильністю їхнього використання відповідно до спеціальності та кваліфікації;
- конкурсного підбору та атестації державних службовців;
- формування дійового кадрового резерву;
- організації стажування в державних органах влади;
- розробки та вдосконалення програм підготовки та підвищенню кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їх професійної діяльності [4].

Відповідно до п. 2.7. цього “Довідника”, державний службовець повинен володіти – знаннями з права, політології, економіки, адміністрування, фінансів, кадрового менеджменту, екології, соціальних і гуманітарних наук;

– уміннями вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;

– аналітичним мисленням, розумінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Кожна кваліфікаційна характеристика складається з чотирьох розділів: “Завдання, обов’язки та повноваження”, “Має право”, “Повинен знати”, “Кваліфікаційні вимоги”. Однак жодного слова немає про особистісні якості, що, на нашу думку, є однозначно необхідним.

Ще однією широко досліджуваною проблемою є формування кадрової політики в регіонах. В. Олуйко в дисертаційному дослідженні визначає основну мету державної кадрової політики в регіонах, яка полягає в забезпеченні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та інших установ і організацій, що знаходяться в регіоні, високопрофесійними, законслухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, здатними взяти на себе відповідальність і успішно вирішувати нагрілі загальнодержавні і регіональні проблеми.

Учений виокремлює три основні завдання державної кадрової політики в регіонах:

- реалізацію в регіональних органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування державної кадрової політики і законодавства України про державну службу;

- ефективну і гнучку структурування та оптимізацію діяльності місцевих органів управління; розмежування повноважень і усунення дублювання функцій і обов’язків державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування; демократизацію їх службових взаємовідносин з населенням на основі верховенства права і законності, пріоритету прав людини і громадянина; дотримання прав підприємств, установ і організацій; перехід від адміністративно-розпорядчих взаємовідносин до координаційно-регуляторних взаємовідносин з суб’єктами господарювання; використання переважно економічних методів управління та соціальних орієнтирів тощо;

- підбір, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців; формування їхнього національного світогляду, політичної управлінської, правової, морально-етичної культури, економічних знань; планування кар’єри, соціально-правового захисту, інформаційно-технічного забезпечення; здійснення контролю за їх діяльністю [6, с. 8–9].

Серед стратегічних факторів, які впливають на кадрову політику, є не відокремленість державної служби від політики конкретних політичних сил, партій. Станом на 1 листопада 2007 р. в Україні зареєстровано 142 політичні партії. Незавжди уявити як різнопланово й різнобічно вони можуть впливати на систему добору кадрів на державну службу, переслідуючи інтереси своїх політичних партій. А державна кадрова політика повинна бути стійкою, ефективною та носити стратегічний характер.

Важливе значення для формування кадрової політики відіграє використання досвіду зарубіжних країн. У цій сфері зробимо невеличкий екскурс у кадрову політику певних держав. У Великобританії в “Меморандумі для державних службовців” зазначається, що чиновники перебувають на службі в монархії, адже формально керівництво державною службою належить монархії в особі королеви. А фактично, монархія – це вищі органи держави і посадові особи. Відбір кандидатів

на ці посади проводиться на основі заслуг та наявності необхідних умінь, навичок та якостей для певної посади. У державній службі Великобританії створений перелік необхідних професійних навичок і вмінь (“Професійні навички та вміння для уряду”). Він включає чотири основні категорії навичок і вмінь: лідерство; основні (базові) навички та вміння; професійні навички та вміння, пов’язані з видом діяльності; досвід, який виходить за межі однієї сфери діяльності.

В Іспанії діє державна служба, що охоплює цілий перелік групи службовців, що займають вищі корпуси, генеральні корпуси та корпуси державних службовців певних галузей. В Іспанії близько 97 % вакантних посад заміщуються за конкурсом і тільки 3 % за вільним призначенням. Просування по службі поза конкурсом можливе при виконанні упродовж двох років роботи, яка відповідає більш високій посаді, ніж передбачено існуючим рангом.

Французька система підготовки державних службовців адаптована до централізованої держави. У Франції здійснено уніфікацію вимог до кандидатів на державну службу, підготовки службовців і проходження ними кар’єри. Визначальною характеристикою є забезпечення державної служби персоналом, підготовленим до найрізноманітніших аспектів управлінської діяльності в сучасних умовах: від розробки до реалізації державної політики. Крім того, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами особливістю французької державної служби є її цілісність і стабільність. У Франції лише відповідна освіта й отриманий диплом дозволяють зайняти вищі керівні посади [2, с. 155].

Досвід країн СНД також може сприяти формуванню виваженої кадрової політики в Україні. Враховуючи один з важливих пріоритетів “Стратегії Казахстану – 2030”, Агентство Республіки Казахстан у справах державної служби з початку своєї діяльності спрямувало основні зусилля на створення умов для залучення на державну службу високопрофесійних кадрів, які мають відповідну освіту і необхідний досвід роботи. Згідно з умовами кожного конкурсу кандидатам потрібно пройти обов’язкове комп’ютерне тестування на знання законодавства. Залежно від категорії адміністративних посад устанавлюються різні програми тестування, які на даний момент включають в себе знання законодавства, а також логічний невербальний тест для оцінювання здібностей кандидатів. Спостерігається дефіцит спеціалістів на державній службі в різних галузях, де хоча Росія (РФ) стверджує, що в них дефіциту кадрів немає, але існує проблема якості їх підготовки на державну службу.

Слід зазначити, що функціонування державної служби Росії дуже схоже до України. Проблему створення цілісної системної державної кадрової політики зафіксовано як пріоритетний напрямок в федеральній програмі “Реформування державної служби в РФ (2003 – 2005 рр.)” на федеральному, регіональному і муніципальному рівнях.

Забезпечення конкурсності, об’єктивності, прозорості та гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі як один із напрямків кадрової політики України, передбачає розроблення та запровадження більш досконалих, прозорих та об’єктивних процедур прийняття на державну службу, запровадження єдиного порядку проведення відкритого конкурсу та стажування зі складанням іспиту. З метою пошуку молодих потенційних лідерів, наділених

неординарними якостями, доцільно розробити порядок прийняття на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів, фахівців підприємницької, банківської, фінансово-економічної та інших потрібних сфер. Необхідно також розробити чіткий механізм просування по службі на підставі особистих професійних заслуг державних службовців [8, с. 6]

Підбір кандидатів на вакантні місця може бути як зовнішній, так і внутрішній. Внутрішній підбір реалізується серед державних службовців, які працюють у державній установі, в якій оголошується конкурс. Зовнішній підбір повинен залучати кандидатів із зовні, тобто осіб, які не є державними службовцями даної установи, в якій оголошено конкурс. Не слід забувати про зовнішнє залучення кандидатів через стажування та резерв кадрів. Це дає можливість залучити на державну службу працівників нової генерації – професійно підготовлених, сумлінних молодих фахівців, здатних орієнтуватися і працювати у складній ситуації, знаходити ефективні шляхи розв'язання гострих проблем. Хоча, на жаль, як свідчить практика, функціонування як кадрового резерву, так і саме стажування носять формальний, паперовий характер.

Залучення на роботу як нових, так і вже працюючих державних службовців відбувається згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців”. Такий конкурсний відбір на заміщення вакантних посад державних службовців відбувається для третьої-сьомої категорій. Проведення даного конкурсу повинно забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до державної служби. Конкурс проводиться поетапно, починаючи з публікації оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі, прийому документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність установленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади та закінчуючи проведенням іспиту та відбору кандидатів, який виступає як центральне джерело інформації. Але, на жаль, саме тут дослідники відзначають досить багато прогалин.

Ще в далекому 1918 р., призначаючи кандидатів на посади міністрів, П. Скоропадський звертав увагу не тільки на фахові, але й на їхні суто людські риси. Зокрема, голову уряду Ф. Лисогуба гетьман характеризував так: “... добре вихований, з м'якими манерами, він справляє дуже приємне враження, особливо на іноземців... Я вважаю його безумовно чесною людиною й вірив йому, що він свідомо ніяких дій, що йдуть урозріз з моїми бажаннями, таємно від мене не чинитиме” [9, с. 162].

Як свідчить практика та виконаний аналіз джерел, ефективно та результативно вирішення складних державно-управлінських процесів України залежить не тільки від політичних, економічних, але ще й і від кадрових факторів. Часто непродумані, невиважені процеси державної кадрової політики в державі породжують велике обурення та супротив громадян.

Розроблення прозорої та об'єктивної системи добору кадрів на державну службу як складової державної кадрової політики дозволить запобігти некомпетентному та непрофесійному формуванню нової генерації службовців та управлінців. У зв'язку з цим пропонуємо авторське бачення переліку основних пріоритетних завдань державної кадрової політики:

- чітко визначити засади формування державної кадрової політики;
- прийняти стандартні дефініції термінів, які використовуються в дискурсі державної кадрової політики;
- визначити професійно-значущі якості державних службовців;
- оголошувати та проводити відкритий конкурс на заміщення вакантної посади під посаду, а не під певну особу;
- формувати дієвий кадровий резерв не керівниками державних установ, а спеціально створеними комісіями та проводити подальшу роботи з особами, зарахованими до кадрового резерву;
- удосконалити та розробити структуру проходження стажування з чітко сформульованими обсягом завдань та годинами, табелем відвідування, зазначенням відповідальної особи за стажиста, а також визначити кінцевий метод оцінювання стажування. Тільки тоді стажування перейде з формальної форми до реальної;
- удосконалити саму процедуру проведення іспиту. Крім знань чинного законодавства України, слід оцінювати та враховувати ще й особисті та ділові якості кандидатів.

#### Література:

1. Закон України “Про державну службу”: за станом на 5 січня 1994 р. / ВВР України. – Офіц. вид. – К. : Голос України, 1994. – С. 9–28. – (Бібліотека офіційних видань).
2. *Василенко И. А.* Административно–государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [ учеб. пособие ] / И. А. Васильченко. – [ изд. 2-е, перераб. и доп. ]. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
3. *Венедіктов В. С.* : Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби / В. С. Венедіктов, М. І. Іншин // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 4–8.
4. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців / [ авт.-уклад. С. Мельник та ін. ]. – К. : Соціформ, 2002. – 111 с.
5. Звіт про підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2006 році. – К. : Головне управління державної служби України, 2007. – 132 с.
6. *Олуйко В. М.* Державна кадрова політика в регіоні України : формування і реалізація : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Регіональне управління” / В. М. Олуйко – К., 2001. – 23 с.
7. Правове регулювання діяльності державних службовців України : в 2-х т. / [ А. В. Толстоухов, Т. В. Могренко, В. І. Луговий [та ін.] – К. : НАДУ, 2004. – Т. 1. (Б-ка держ. службовця). – 868 с.
8. Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.: за станом на 03.06.2008 р. / Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. – Офіц. вид. – К. : Офіційний вісник України, 2004. – № 23. – 43 с.
9. *Скоропадський П. П.* Спогади : кінець 1917 – грудень 1918 / П. П. Скоропадський; голов. ред. Я. Пеленський. – К. : Філадельфія : Ін-т укр. археографії та джерелознавства, 1995. – 493 с.