

УДК 32.3.3

В. А. ПОБЕРЕЖНА

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Зроблено аналіз проблем державної кадрової політики, визначено основні напрямки модернізації кадрової політики, наведено перспективи такого вдосконалення для реалізації кадрової політики.

Ключові слова: кадрова політика, модернізація, державна служба, адміністративні та політичні посади, управління персоналом.

In articles the analysis of problems of the state personnel selection is carried out, the basic directions of modernization of personnel selection are defined, and also prospects of such improvement for personnel selection realization are resulted.

Key words: personnel selection, modernization, public service, administrative and political posts, human resource management.

Із проголошенням незалежності України постала нагальна потреба реформування держави та її інститутів, формування нової нормативно-правової бази. Надзвичайно важливе місце у процесах реформування України посідає реформа державного управління в цілому та реформування кадрової політики в органах державної влади зокрема. Серед чинників, які сприяли прискоренню її реформування, велику роль відіграють ухвалення Конституції України, низки нормативно-правових актів, а також вступ України в листопаді 1995 р. до Ради Європи і необхідність виконання зобов'язань, зокрема правового спрямування, які взяла на себе Україна.

Розмежування політичних і адміністративних посад є загальноприйнятим принципом професійного державного управління в демократичних країнах, запорукою створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін. Роль державної служби полягає, у першу чергу, у тому, щоб забезпечувати стабільність і, водночас, гнучкість державного управління, його чутливість до вимог суспільства. Надмірна залежність державної служби від політичної ситуації становить ризик для стабільності держави, послаблює інституційну спроможність державного управління та якість послуг.

Питання кадрової політики в органах державної влади є об'єктом постійної уваги вітчизняних управлінців і науковців, серед яких В. Авер'янова, О. Воронько, С. Дубенко, В. Князева, Г. Лелікова, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Осійчук, П. Павленчик, С. Серьогін та ін.

Незважаючи на велику кількість публікацій із даної теми актуальним завданням залишається пошук ефективних шляхів удосконалення та модернізації державної кадрової політики. Мета цієї статті полягає у визначенні теоретичних основ, проблем і перспектив модернізації кадрової політики в органах державної влади.

Кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Існує безпосередня залежність результативності й ефективності управління в державі від його кадрового потенціалу. Це, у свою чергу, впливає на

життєдіяльність країни, добробут її громадян, міжнародний авторитет держави [2]. Основним чинником перспективного розвитку кадрового забезпечення є ефективна кадрова політика в широкому розумінні, чим зумовлено необхідність її вдосконалення та модернізації.

Метою реформування державної служби є побудова сучасної правової держави європейського взірця. Державна служба в такій моделі держави забезпечує:

- законність політичних рішень, що приймаються;
- цілісність держави як інституту, тобто внутрішню безпеку держави;
- стабільне й безперервне надання громадянам публічних послуг, гарантованих державою [3, с. 50].

На нашу думку, одним із найважливіших завдань модернізації кадрової політики є чітке розмежування адміністративних і політичних посад, що стане запорукою створення системи державної влади, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін. Розмежування політичних і адміністративних посад державної служби дозволить зберегти кадровий потенціал та унеможливить вчинення політичних репресій. На превеликий жаль, на даному етапі розвитку України як незалежної держави самі такі політичні репресії, а також просування кар'єрними сходами з урахуванням родинних зв'язків та політичних переконань є характерною ознакою кадрової політики.

Країни перехідних демократій напрацювали певний досвід щодо розмежування

в державному управлінні політичних і адміністративних функцій. Ст. 29 конституції Словаччії передбачає обмеження права державних службовців на політичну діяльність. Закон про державну службу цієї країни серед інших положень також встановлює, що державний службовець повинен бути лояльним до Словацької Республіки та її конституції, виконувати завдання неупереджено та дотримуючись політичного нейтралітету. Разом із тим на практиці профспілки Словаччини піддають критиці законодавство про державну службу, вважаючи недостатніми гарантії політичної нейтральності державних службовців через можливість звільнення державних службовців у процесі реструктуризації державних агенцій. Бар'єром на шляху відновлення нейтралітету державних службовців є також повноваження міністра звільняти вищих адміністративних державних службовців [3, с. 52].

У 2001 р. в Чехії було прийнято кодекс етики, згідно з яким політична орієнтація державного службовця не повинна шкодити його неупередженій праці. Хоча цей документ містить доволі нечіткі формулювання, його положення на практиці все ж забезпечують розуміння того, що саме потрібно робити державному службовцеві в ситуації вибору під час виконання професійних обов'язків. Для посилення впливу кодексу на діяльність державних службовців дотримання його положень закріплено як один з обов'язків у новому законі про державну службу.

Словаччина з метою розв'язання проблеми надмірної політизації державного управління на законодавчому рівні встановила розмежування умов здійснення професійної діяльності для різних категорій державних службовців. Відповідно, для загального корпусу державної служби використовуються, головне, елементи посадової моделі, а для адміністративної еліти – кар'єрної моделі. Це дало змогу посилити здатність державного сектора Словаччини акумулювати експертний досвід на вищих рівнях державної служби [2, с. 53].

З вищенаведених прикладів бачимо досить чітке розмежування адміністративних і політичних посад у країнах перехідних економік, що зумовлює належний рівень розвитку та реалізації кадрової політики в органах влади. На нашу думку, модернізація кадрової політики необхідна з таких підстав:

1. *Проблеми правового регулювання проходження державної служби.* У державному управлінні немає чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій, що призводить до політизації державної служби, залежності державних службовців від політичних змін у суспільстві, а також до їхньої незахищеності від певного політичного впливу. На даний момент не визначено межі сфери регулювання законодавства про державну службу, яка регулюється Кодексом законів про працю України [1], що має наслідком нечіткість розподілу на публічне та приватне право. У чинному Законі України “Про державну службу” [4] не визначено ключові функції державних службовців, оскільки, як показує практика, державні службовці працюють над виконанням готових політичних рішень. Також відсутнє чітке законодавче регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців. Досі не прийнято закон щодо підвищення професійного рівня та моралі державної служби.

2. *Низький рівень інституційної спроможності державної служби.* Таку проблему пов’язано з невідповідністю структур органів державної влади до покладених на них функцій, що є джерелом дублювання функцій різними структурними підрозділами одного органу, котрі відповідають за суміжні сфери державного управління. Це призводить до нераціонального використання бюджетних коштів, а найголовніше – до невиконання поставлених завдань. Відсутність чітких внутрішніх стандартів і процедур роботи призводить до формального виконання посадових обов’язків та поточних завдань, а також неякісного задоволення потреб споживачів державних послуг. Недостатність знань і навичок з аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами призводить до неспроможності державних інституцій аналізувати, оцінювати та вдосконалювати власну діяльність. Відсутність системи безперервного навчання, у тому числі на робочому місці, особливо з питань управління процесом формування та реалізації державної політики, впливає на здатність ефективного вирішення поставлених завдань, а також забезпечення належного рівня надання управлінських послуг.

3. *Низька ефективність управління персоналом у системі державної служби,* яка полягає в системі та рівні оплати праці державних службовців (на даний момент залишається досить низьким, порівняно з країнами – членами ЄС). Відсутність чіткої системи планування та оцінювання результатів діяльності спричиняє формальне виконання покладених обов’язків, низький рівень відповідальності та неефективність роботи державних службовців. Низку недоліків також містить система призначення на посади, просування по службі та ротатії кадрів, що на даний момент характеризується відсутністю прозорості при вступі на державну службу, чітких кар’єрних перспектив.

На засіданні Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. заслухано питання про результати реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні протягом 2000 – 2003 рр. За результатами засідання Уряду було схвалено

проект Указу Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” [6] та дано доручення за результатами реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні розробити середньострокову Програму розвитку державної служби з урахуванням Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 була затверджена Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. [5], метою якої стало визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. була схвалена Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні [7], яка заклала підвалини реформування системи законодавства про державну службу. Концепцію спрямовано на системне правове розв’язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій.

На виконання Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні та Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. розроблено проект Закону України “Про державну службу” [3, с. 65]. Зазначений законопроект ґрунтується на новому, європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об’єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичних чи приватних інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва.

Також на виконання Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. розроблено проект Концепції Програми розвитку державної служби на 2011 – 2015 рр. [3, с. 102].

Проаналізувавши зміни, запропоновані вказаним законопроектом для модернізації кадрової політики, ми дійшли висновків, що таке вдосконалення може привести до таких результатів:

1. *Забезпечення конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби.* Законопроектом пропонується встановити єдину умову для вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу на всі категорії посад, крім деяких винятків, визначених у законі, а також скасувати неефективний інститут кадрового резерву як такий, що робить процедуру вступу на посаду та просування по службі непрозорою.

Передбачається, що інформація про вакансію та перелік питань для перевірки знань кандидатів на посади державної служби направляються до спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби та розміщується на офіційному web-сайті органу виконавчої влади.

2. *Розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в органах виконавчої влади.* Законопроектом передбачається обмежити кількість посад заступників міністра до однієї посади з наданням їй статусу політичної та

вести посаду державного секретаря зі статусом вищого державного службовця в міністерстві, що дасть змогу посилити роль міністра щодо формування політики у відповідному секторі, його діяльності саме як політика, який представляє конкретну політичну силу, а не “господарника”, до чого підштовхує архаїчна радянська традиція.

3. *Деполітизація і департизація державної служби.* Проектом закону пропонується конкурсний порядок відбору та призначення державних секретарів, що повинно гарантувати їхню політичну незаангажованість та захищати від звільнення з політичних мотивів. Також проектом вводяться додаткові обмеження для державних службовців щодо участі в утворенні політичних партій, блоків та членства в них; встановлюється заборона на участь у передвибірній агітації та страйках.

4. *Побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі.* Законопроект пропонує посилити роль суб’єктів управління персоналом на державній службі з метою формування повноцінної системи управління державною службою, яка забезпечить можливості для створення ефективної та професійної державної служби: Кабінет Міністрів України – спеціально вповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби – керівники державної служби в органах виконавчої влади – підрозділи з питань персоналу.

5. *Справедлива система оплати праці.* Законопроект пропонується встановити, що розмір посадового окладу державного службовця разом із надбавкою за ранг та надбавкою за вислугу років становитиме не менше ніж 80 % місячної заробітної плати, а мінімальний посадовий оклад – не менше ніж два розміри мінімальної заробітної плати. Така норма забезпечить прозорість оплати праці державних службовців, усуваючи дискримінацію за міжвідомчим і територіальним принципом, а також послугує додатковим захистом від суб’єктивізму керівника.

6. *Посилення відповідальності державних службовців.* Законопроект визначається система дисциплінарної відповідальності державних службовців, яка передбачає вичерпний перелік підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядок накладення стягнень за дисциплінарні проступки. Крім того, передбачено матеріальну відповідальність – державі надається право зворотної вимоги (регресу) до державного службовця, що заподіяв їй шкоду.

7. *Запровадження дієвих механізмів запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів.* Загальною тенденцією проекту є передбачення норм, які запобігають можливим проявам корупції та конфлікту інтересів, що дасть змогу не лише зупинити корупцію, а й побудувати професійну державну службу.

На нашу думку, прийняття такого закону сприятиме підвищенню рівня ефективності кадрової політики в цілому, а також забезпеченню належного якісного та кваліфікованого забезпечення надання публічних послуг.

Успіх проведення модернізації кадрової політики в Україні, передусім, залежатиме від виваженого врахування досвіду загальносвітового трансформаційного руху в цій сфері та впровадження у практику реалізації кадрової політики чіткого розмежування адміністративного й політичного підходів, що

приведе до забезпечення конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби, деполітизації і департизації державної служби, побудови сучасної системи управління персоналом на державній службі, посилення відповідальності державних службовців, а також запровадження дієвих механізмів запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів у кадровій політиці.

Література:

1. Кодекс законів про працю від 10 груд. 1971 р. № 322–VIII, зі змінами та допов. // ВВР. – 2004. – № 32. – Ст. 394.

2. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби / І. М. Мельник // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 1 (7). – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/melnik.pdf

3. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. — 396 с.

4. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // ВВР України. – 1993. – С. 490.

5. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

6. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

7. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.

Надійшла до редколегії 15.03.2011 р.