

УДК 351.851

СОЦІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Недобор І. В.,

*здобувач кафедри політології та філософії,
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Здійснено оцінювання ресурсного забезпечення органів публічного управління України на регіональному рівні, розглянуто перспективні напрями розвитку системи добору, підготовки, просування державних службовців, визначено чинники підвищення ефективності професійного навчання в системі підготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації публічних службовців.

Ключові слова: державна кадрова політика, підготовка державних службовців, державне управління, система публічного управління, кадровий потенціал публічної служби, професіоналізація діяльності публічних службовців.

SOCIOLOGICAL MEASUREMENT OF THE STAFF OF THE IMPLEMENTATION OF PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICE OF UKRAINE

Nedobor I. V.,

Candidate of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

The estimation of resource provision of public administration bodies of Ukraine at the regional level is carried out, prospective directions of development of the system of selection, preparation, promotion of civil servants are considered, factors of increasing the efficiency of professional training in the system of training, training and specialization of public servants are determined.

Key words: state personnel policy, training of civil servants, public administration, public administration system, personnel potential of public service, professionalization of public servants.

Постановка проблеми. З метою з'ясування перспективних напрямів розвитку системи добору, підготовки, просування державних службовців в Україні автором спільно з відділом координації наукових досліджень та докторантури Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в період з 14 по 26 травня 2018 р. було проведене експертне опитування. Як експерти виступали працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, представники громадських організацій, приватного бізнесу, політичних партій, депутати різних рівнів тощо. *Основні завдання дослідження* були такими:

- оцінювання ресурсного забезпечення органів публічного управління на регіональному рівні;
- визначення напрямів підвищення ефективності роботи органів публічного управління на регіональному рівні;
- створення професійного портрету сучасних працівників органів публічного управління в Україні;
- визначення перспективних напрямів державної кадрової політики у сфері публічної служби;
- з'ясування перспективних напрямів організації кадрової роботи в органах публічного управління на регіональному та місцевому рівнях;
- визначення чинників підвищення ефективності професійного навчання органів публічного управління.

© Недобор І. В., 2018

Загальна чисельність опитаних склала 140 осіб. Відповідно до результатів опитування респонденти поділилися (у % до всіх опитаних):

за статтю: чоловіків – 35; жінок – 65;

за віком: до 29 років – 32; від 30 до 39 років – 39; від 40 до 49 років – 29;

за посадою: керівник організації – 14; начальник управління, відділу – 36;

заступник керівника організації – 22; рядові працівники – 28.

50 % експертів представляли м. Харків і Харківську область. Інші 50 % мешкають у м. Києві, Луганській, Полтавській, Сумській областях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У підготовці до проведення соціологічного опитування, а також під час опису його результатів було використано напрацювання В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Панейко, О. Петришина, М. Синявіної, А. Сіцинського, Н. Янюка та ін.

Метою статті є висвітлення результатів соціологічного опитування за темою “Сучасний стан реалізації кадрової політики у сфері публічної служби України”.

Виклад основного матеріалу. Оцінюючи критерії ефективності діяльності органів публічного управління в Україні, найбільше опитаних убачають основну мету своєї діяльності в забезпеченні належного рівня добробуту населення (62 %) та рівня задоволеності громадян цією діяльністю (54 %). Таким чином, пріоритетними експерти назвали соціально значущі показники. Цікаво, що точність і своєчасність виконання завдань вищестоящих органів експерти визнають практично неважливими (12 %). Вони, хоча і непрямо, звертають увагу на необхідність децентралізації системи публічного управління в Україні. Загальний розподіл відповідей наведено на рис. 1.

Оцінюючи необхідні для досягнення головних організаційних цілей ресурси, експерти звернули увагу на те, що *найбільш незадовільним нині є рівень кадрового забезпечення органів публічного управління*. Хоча і рівень матеріально-технічного забезпечення вони оцінили також радше негативно, ніж позитивно (рис. 2).

Тому не дивно, що нинішній рівень ефективності діяльності органів публічної влади на регіональному та місцевому рівні експерти оцінили достатньо низько (індекс ефективності (I_{ef}) діяльності за шкалою від -1 до +1, де -1 означає, що органи публічної влади працюють абсолютно неефективно, -0,5 – радше, неефективно, 0 – середній рівень ефективності, +0,5 – радше, ефективно, +1 – дуже ефективно, дорівнює $I_{\text{ef}} = -0,36$).

Найбільше ж заважають ефективній роботі органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях такі чинники: незадовільне кадрове забезпечення, некомпетентність і непрофесіоналізм багатьох працівників (54 %); бюрократизм (52 %); поширена корупція (50 %); відсутність необхідних матеріальних ресурсів (48 %); відсутність необхідних фінансових ресурсів (46 %) вплив політичних чинників (44 %); відсутність належної взаємодії з населенням (42 %).

Зазначимо, що такі чинники, як відсутність необхідної нормативно-правової бази функціонування (14 %), відсутність чітко визначених функцій та завдань окремих підрозділів (8 %) та відсутність необхідності прав у працівників (4 %) не виступають, на думку опитаних, як значущі.

Таким чином, експерти ще раз звернули увагу на необхідність покращання кадрового забезпечення управлінських структур. Це актуалізує необхідність дослідження питань формування й реалізації кадрової політики у сфері публічної служби, а також кадрової роботи.



Рис. 1. Розподіл відповідей експертів на запитання: “У чому, на Вашу думку, полягає основна мета діяльності органів публічної влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях?” (у % до всіх опитаних)

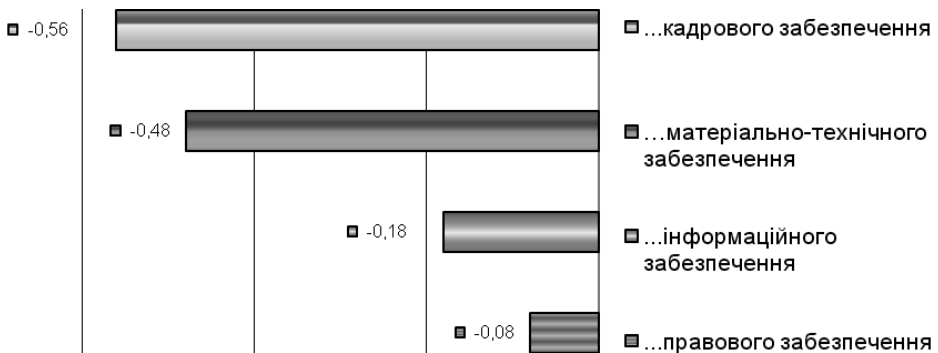


Рис. 2. Оцінка рівня відповідності для досягнення мети діяльності органів публічного управління на регіональному та місцевому рівні ... (за індексом відповідності (I_p) за шкалою від -1 до +1, де -1 – абсолютно не відповідає, -0,5 – радше, не відповідає, 0 – десь відповідає, десь на відповідає, +0,5 – радше, відповідає, 1 – повністю відповідає)

Як стверджують експерти, основним мотивом роботи в органах публічного управління для більшості сьогоднішніх службовців є стабільність праці та її оплата (58 %), загроза безробіття (42 %), можливість налагодження корисних зв'язків (36 %), а також можливість самореалізації, самоствердження (32 %). Такий чинник, як бажання служити Батьківщині, відзначили лише 18 % опитаних. Тобто, на думку експертів, більшість опитаних під час виконання своєї роботи мають за пріоритет отримання радше особистої вигоди, ніж суспільної користі.

Зазначене, імовірно, спричиняє і набір особистісних якостей, притаманних сучасним працівникам органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, на думку опитаних, найбільш притаманними для них є такі якості, як пристосованість (44 %), амбіційність (42 %), егоїзм (36 %). Поряд із цим експерти відзначають і такі якості, як працездатність (32 %), підприємливість (30 %); орієнтація на результат (28 %).

Між тим найбільше, на думку експертів, працівники органів публічної влади повинні володіти такими якостями, як відповідальність (62 %); комунікабельність (56 %), уміння мислити системно (48 %); патріотизм (40 %), порядність (36 %).

Саме тому найбільш важливими критеріями запрошення людей на роботу до органів публічної влади, на думку експертів, мають стати: професіоналізм/компетентність (80 %), наявність високих моральних, людських якостей (68), бажання служити людям (64) ініціативність (58), творчий підхід до справи (56), бажання працювати (54) та розвиватися (50 %).

Основними показниками для оцінювання ефективності роботи окремих працівників органів публічної влади експерти визнали: наявність відповідних професійних умінь (62 %); кількість виконаних завдань (58); якісне виконання завдань при залученні мінімуму матеріальних та людських ресурсів (54); креативність, інноваційність (52); грамотне використання правової бази, що існує (50 %).

Таким чином, "практичний бік" обізнаності у справах та вирішення конкретних завдань є, на думку експертів, пріоритетним під час оцінювання діяльності працівників органів публічного управління. На його тлі рівень володіння теоретичними знаннями відходить на другий план (24 %). Цікаво також, що на максимальне дотримання вказівок керівника як чинник оцінювання ефективності роботи опитаних працівників органів публічного управління вказали лише 4 % опитаних.

Тобто експертами наголошується на важливості не тільки професіоналізму, порядності, ініціативності службовців, творчого підходу до роботи, що виконується, а й вирішення конкретних практичних завдань.

Факторами, що можуть сприяти підвищенню ефективності роботи працівників органів публічного управління на регіональному та місцевому рівні, експерти назвали: підвищення рівня оплати їхньої праці (76 %); забезпечення винагороди залежно від результатів праці державного службовця (62); покращання матеріально-технічного забезпечення органів публічної влади, зокрема повсюдне впровадження сучасних інформаційних технологій (60); підвищення рівня соціальної забезпеченості й соціальних гарантій для службовців (58); створення сприятливого психологічного клімату в колективах (44); створення умов для кар'єрного зростання службовців (42 %).

На цьому тлі експерти визнали нинішню систему залучення кадрів до публічної служби недосконалою. Головними чинниками для обійняття вакантної посади в регіональних та місцевих органах влади сьогодні, на думку опи-

таних, є невисокий рівень професіоналізму і компетентності (24 %), наявність вигідних зв'язків (62), а також уміння пристосовуватися до ситуації (42 %). При цьому, на думку опитаних, підходи щодо добору кадрів на регіональному та місцевому рівні в останні п'ять років істотно не змінилися (рис. 3).



Рис. 3. Розподіл відповідей експертів на запитання: “Чи змінилися принципи добору кадрів у систему публічної служби України в останні п'ять років?” (у % до всіх опитаних)

Як наслідок, більше половини експертів негативно оцінили сучасний стан кадрової політики у сфері публічної служби (рис. 4).

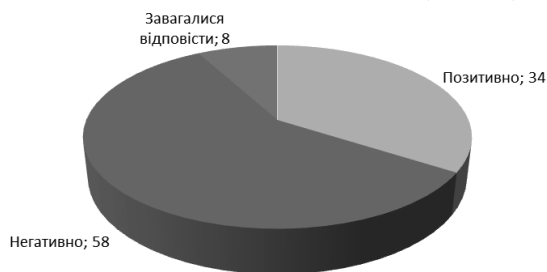


Рис. 4. Розподіл відповідей експертів на запитання: “Як Ви оцінюєте стан кадрової політики у сфері публічної служби в Україні?” (у % до всіх опитаних)

При цьому переважна більшість опитаних (74 %) зазначає відсутність на державному рівні стабільної та послідовної кадрової політики (рис. 5). Такий розподіл відповідей досить симптоматично свідчить про наявність істотних проблем у цій сфері державної політики.

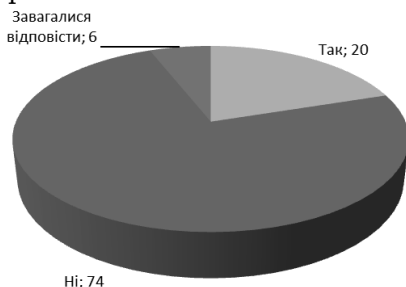


Рис. 5. Розподіл відповідей експертів на запитання: “Чи існує, на Вашу думку, сьогодні в Україні стабільна та послідовна державна кадрова політика у сфері публічної служби в Україні?” (у % до всіх опитаних)

Головними суб'єктами формування державної кадрової політики у сфері публічної служби, на думку експертів, має бути Президент України (56 %), Кабінет Міністрів України (52) та Національне агентство України з питань державної служби (52 %). А провідними принципами – такі: забезпечення ефективності діяльності системи публічного управління (68 %); стратегічний характер (64); патріотизм, служіння народів України (58); забезпечення пріоритету прав та інтересів громадян (56); об'єктивність, неупередженість (56); прозорість (48); демократизм (46); індивідуальний, адресний підхід (44); політична нейтральність (40 %).

Необхідність дотримання лояльності щодо чинного керівництва держави відзначили лише 6 % опитаних. Отже, перевага надається не політичній доцільності, а соціальній ефективності, стратегічному, випереджальному характеру цієї діяльності та об'єктивності під час роботи з кадрами.

Серед конкретних напрямів реалізації кадрової політики у сфері публічної служби головним, на думку експертів, має стати забезпечення підготовки кадрів, які були б здатні постійно навчатися, самовдосконалюватися (62 %). Також було відзначено важливість забезпечення належної мотивації працівників (58 %), зокрема через установаження чіткої відповідності між заробітною платою та результатами роботи (52 %). Велике значення має вдосконалення діяльності кадрових служб, її перетворення на “сучасні мозкові центри” органів публічного управління (46 %).

Як наслідок, кадрова робота в органах публічного управління, на думку експертів, має ґрунтуватися таких принципах: забезпечення зростання професіоналізму/компетентності працівників (68 %); урахування потреб та інтересів громадян, мешканців відповідної території (56); забезпечення досягнення організаційних цілей і завдань (56); соціальної ефективності (54); використання найкращого досвіду та стандартів ЄС (54); відкритості, прозорості (52); забезпечення єдності цілей, принципів та форм кадрової роботи (50); індивідуального підходу до кожного працівника (50 %).

Важливим складником підвищення ефективності реалізації кадрової політики у сфері публічної служби, за оцінками експертів, також є модернізація процесу професійного навчання працівників органів публічного управління (рис. 6).



Рис. 6. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи існує, на Вашу думку, необхідність у модернізації системи професійного навчання працівників органів публічного управління в Україні?” (у % до всіх)

За оцінками опитаних, основними проблемами цієї системи є такі: велика теоретизація процесу навчання, відірваність від практики (64 %) і відсутність взаємозв'язку між результатами навчання та кар'єрним просуванням (60 %).

Тому, як зазначають експерти, основними напрямками модернізації повинні стати: забезпечення практичної спрямованості навчання; перехід від одиничного (один раз на життя) або періодичного (один раз у декілька років)

навчання до постійного (протягом усього життя); забезпечення взаємозв'язку між результатами навчання та кар'єрним просуванням; перехід від передачі знань до передачі способів отримання знань; розвиток дистанційних форм навчання; інноваційний та індивідуальний характер навчання; активне використання сучасних інформаційних технологій.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За результатами проведеного експертного опитування можна дійти таких основних узагальнених висновків:

1. Державна кадрова політика в Україні у сфері публічної служби на сьогодні характеризується несистемністю та неефективністю, що негативно впливає на результативність діяльності окремих органів публічного управління та їхніх працівників.

2. Для підвищення ефективності проведення кадрової політики є важливим забезпечити децентралізацію управління в цій сфері, забезпечивши врахування регіональної специфіки й делегування територіальним органам та їхнім кадровим службам певних повноважень щодо реалізації власних ініціатив у провадженні кадрової політики на регіональному рівні.

3. Основним принципом державної кадрової політики у сфері публічної служби має бути забезпечення ефективності діяльності системи публічного управління. На особливу увагу, відповідно, заслуговує сьогодні створення потужної системи професійної підготовки кадрів, спроможної сприяти подальшій професіоналізації владних установ і організованої за принципом "навчання протягом усього життя".

4. Для підвищення ефективності діяльності працівників органів публічного управління необхідно також змінити підходи до їхньої оплати праці, забезпечивши її співвіднесення з конкретними результатами роботи. При цьому розмір можливої оплати праці має бути конкурентоспроможним порівняно з приватним сектором економіки.

Перспективою подальших досліджень можна вважати розроблення перспективних напрямів удосконалення механізмів формування та реалізації державної кадрової політики України, зокрема обґрунтування складників Стратегії державної кадрової політики до 2020 р.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконачка влада". Полемічні нотатки. *Право України*. 2004. № 5. С. 113–116.
2. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
3. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. Загальна частина. Авґсбург, 1949. С. 49–51.
4. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. С. 139.
5. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М.: Логос, 2000. С. 7.
6. Сіцінський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (34). С. 231–239.
7. Синявіна М. В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. *Публічне управління: теорія і практика*. 2011. № 3 (7). С. 51–52.
8. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львів. ун-ту*. Серія "Юридична". 2010. Вип. 51. С. 162–167.

Надійшла до редакції 15.05.2018 р.