



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Т. Ю. Витко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу

УДК 35.082.4 (477)

КАДРОВІ ПРОЦЕСИ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Досліджуються проблеми нормативного врегулювання кадрових процесів у державній службі України. Обґрунтовується необхідність розроблення єдиного нормативного документу, який можна було би вважати професійним стандартом державної служби та обґрунтовується його структура і складові.

Ключові слова: кадрові процеси в державній службі, професійний стандарт державної служби, державна служба, професійна компетентність, державні службовці.

У сучасних умовах розвитку суспільства, а особливо в умовах світової кризи, актуальним залишається ефективність та результативність державного управління. Від професійності, компетентності, чесності кадрових процесів у державній службі залежить у значній мірі майбутня доля кожного громадянина та і держави загалом.

Нормативно-правова база, яка забезпечує функціонування кадрових процесів у державній службі України, є численною, проте більшість документів її реалізації зазвичай, є дотичними та доповнюючими, іноді суперечливими. Існуючий стан справ щодо наявності значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну кадрову політику, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним [1]. Проведений аналіз деяких особливостей сучасного стану кадрових процесів у державній службі дає підстави констатувати, що вдосконалення потребують правове врегулювання існуючого стану кадрових процесів (низька ефективність кадрового резерву, формальний характер стажування, необ'єктивний та непрозорий конкурс); посадові інструкції; єдині стандарти кадрових процесів у державній службі; забезпечення державної служби професіоналами та закріплення їх на службі; управління державною службою в державному органі тощо [1].

Аналіз останніх публікацій свідчить про численні напрацювання вітчизняних науковців щодо правового вдосконалення окремих кадрових процесів. Д. Дзвінчуком, В. Гриненком, С. Дубенко, У. Ляховичем, О. Оболенським, В. Олуйком, В. Яцюком, розглянуто питання організаційно-правового забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та суперечності в існуючому законодавстві щодо

© Витко Т. Ю., 2012



навчання та просування по службі. Не менш значущим для нашого дослідження є наукові здобутки у дослідженні сучасного стану ефективності кадрових процесів державної служби таких видатних вчених, як Ю. Бажал, П. Ворона, Н. Гончарук, О. Кілієвич, Н. Липовська, О. Мертенс, Ю. Молчанова, Б. Пономаренко, А. Рачинський, І. Розпутенко, С. Серьогін, О. Турчинов, С. Хаджирадєва. Водночас системний аналіз сучасної наукової літератури засвідчив, що в державному управлінні не існує єдиного нормативного документу, який спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси у державній службі і бути своєрідним стандартом державної служби, що потребує додаткового дослідження.

Метою статті є дослідження нормативного врегулювання кадрових процесів у державній службі України щодо необхідності розроблення єдиного нормативного документа, який можна було б вважати професійним стандартом державної служби враховуючи його структуру та складові.

Ефективність кадрових процесів державної служби визначається, насамперед, результативно реалізованими цілями, на яку вони спрямовані. Жодна ціль кадрових процесів у державній службі в Україні не буде ефективно реалізована, якщо інтереси службовців, які її реалізують, не збігаються з інтересами органів державної влади [2]. Тільки у випадку їхньої одновекторності можна говорити про ефективність державної служби. У той же час кадрові процеси на державній службі повинні сприяти професійно-посадовому розвитку персоналу державної служби [3], що значно мотивуватиме службовців діяти в інтересах держави.

Розглянемо найбільш важливі для нашого дослідження та соціально значимі кадрові процеси: прогнозування та планування органу державної влади щодо забезпечення його перспективними кадрами та їхній розвиток; добір (створення і використання кадрового резерву, підготовка та проведення стажування та конкурсного відбору); навчання, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; створення мотиваційного механізму державних службовців; оцінювання ефективності роботи кадрів (щорічне оцінювання, атестація) та розробка і впровадження системи управління якістю тощо.

Удосконалення кадрових процесів у державній службі повинно ґрунтуватись на залученні найкращих кандидатів, на оптимізацію заробітної плати і оцінювання кандидатів на основі так званих стандартів державної служби (професійних стандартів державної служби). Потрібно на системних засадах підійти до відбору, розстановки і навчання кадрів на підставі розгляду професійної діяльності і особливостей людини.

На нашу думку, це можливе при розробленні єдиного нормативного документа, що спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси в державній службі. Цей нормативний документ повинен містити чітко окреслені критерії для кожної із посад в органах державної влади. Цими ж критеріями слід керуватись і при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації, а також щорічному оцінюванні та атестації. Особа, яка відібрана на конкретну посаду, повинна чітко знати, що їй виконувати і чого очікувати впродовж професійної діяльності, які показники її роботи оцінюватимуться і на що спрямовуватиметься її навчання, підготовка і перепідготовка.

На якому підході зупинитися, щоб розробити вказаний вище документ? Відповідь очевидна, зважаючи на нещодавно прийнятий Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 року № 4050-VI [4], а саме на задекларований в ньому профіль професійної компетентності (так званий К-профіль) та визначення рівня професійної компетентності працівника органу державної влади. Вважаємо, що саме компетентнісний підхід повинен бути покладений в основу розроблення нового нормативного документа, своєрідного професійного стандарту державної служби.

Суть професійного стандарту в тому, що “... його зміст не привноситься і не виникає в результаті обговорення з роботодавцями. Цей зміст закладено в самій професійній діяльності” державних службовців [5]. Тривалі дискусії вітчизняних і



зарубіжних науковців свідчать про актуальність вивчення основ та розроблення дієвих професійних стандартів державної служби. Професійні стандарти ототожнюють з об'єктивною структурою професійної діяльності, яка відповідає визначеним вимогам, правилам і нормам і повинна передбачати професійно необхідні знання, уміння і навички [6, с. 11]; багатофункціональний нормативний документ, який визначає в рамках конкретного виду діяльності вимоги до змісту і умов праці, кваліфікації і компетенції працівників на різних кваліфікаційних рівнях [7] тощо.

Узагальнюючи зазначимо, що Професійний стандарт державної служби повинен включати перелік кваліфікацій за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями; перелік посад державних службовців; професійні компетенції державних службовців із зазначенням вимог до знань, умінь, навичок та професійно значущих якостей, необхідних для певної професійної діяльності і для посади [1]. На рис. 1 схематично зображено межі застосування професійного стандарту державних службовців, розробленого на основі компетентнісного підходу.



Рис. 1. Застосування Професійного стандарту державної служби

Запропонований нами стандарт повинен поширюватись на усі кадрові процеси в державній службі України та на працівників органів державної виконавчої влади, які здійснюють державну політику на місцях [1]. Професійний стандарт державної служби повинен регламентувати нормативні вимоги до державних службовців, задаючи систему професійних компетенцій, що дозволяють визначити ступінь відповідності працівника вимогам професійної діяльності, вимогам суспільства.

Що ж таке загальнопрофесійні та вузькопрофесійні компетенції, які входять до складу Професійного стандарту державної служби? Відповіді на це запитання ґрунтуються на концепції, запропонованій Радою Європи. Згідно з цією концепцією система компетенцій складається з надпредметних (міжпредметних), які часто називають ключовими, базовими компетенціями; фахових (професійних), які поділяються на загальнопрофесійні та спеціальнопрофесійні (вузькопрофесійні); особистісних [8, с. 21]. Дотримуючись цієї концепції та екстраполюючи її на державну службу, проаналізуємо ключові і фахові (загальнопрофесійні та вузькопрофесійні) компетенції державного службовця.

Розглянемо першу складову системи компетенцій — ключові компетенції. У моделі фахівця-державного службовця виділимо дві складові: діяльність на державній



службі; особистість, яка спроможна ефективно здійснювати цю діяльність. Сформований певний перелік ключових компетенцій повинен бути в усіх осіб, які потрапляють на державну службу. Нам потрібен результат професійної діяльності державних службовців, а не процес діяльності, який не так часто спрямований на результат.

Питанню класифікації ключових компетенцій присвячені праці багатьох вчених та міжнародних організацій. Відповідно до даних Ради Європи виділяють дев'ять ключових компетенцій: полікультурна, інформаційна, соціальна, політична, комунікативна, загальнокультурна, пізнавально-інтелектуальна, трудова, побутова [9, с. 1]. До трьох основних галузей компетентностей, що можуть відповідати перелікам ключових компетенцій, належать три узагальнені категорії: соціальні, мотиваційні, функціональні. Згідно із даними ОЕСР та ін. виокремлено три категорії та вісім груп ключових компетенцій [10, с. 15].

Усе вищезазначене дозволяє констатувати, що ключові компетентності належать до сфери узагальнених понять. Вони формують здатність здійснювати складні концептуальні види діяльності, ефективно працювати у суспільстві. Виконавши теоретико-методологічний аналіз складових ключових компетенцій, виділимо чотири ключові компетенції для кандидатів, які хочуть стати державними службовцями: соціальні; комунікативні; інформаційні; особистісного самовдосконалення [1].

Передусім розглянемо першу складову ключових компетенцій — соціальні компетенції, оскільки саме вони забезпечують адекватність взаємодії державних службовців з іншими людьми, групами, колективами. Соціальні компетенції формують здатність до групової діяльності та співробітництва з іншими державними службовцями і відвідувачами, готовність до відповідальності за свою діяльність як “слуги народу”. Вважаємо, що соціальні ключові компетенції можна умовно поділити на дві групи: соціально-правова та суспільно-політична.

Наступною ключовою компетенцією є комунікативна. Це обумовлено тим, що саме процес комунікації є важливим елементом взаємодії між людьми. Шляхом спілкування особистості пізнають світ і власну духовність, підтримують свій емоційний життєвий статус та зв'язок з іншими через безпосередні стосунки й засоби масової комунікації. У процесі комунікації відбувається перехід від одного рівня взаємин до іншого. Спілкуючись, людина виявляє себе індивідом і реалізує свої прагнення бути особистістю, громадянином, а потенційний державний службовець — професіоналом. Водночас службовець органу державної влади повинен не тільки вміти правильно та вчасно відповідати на письмові запити та готувати звітність. Він повинен ефективно спілкуватись з відвідувачами, підлеглими і в колективі.

Узагальнюючи все вищесказане, запропонуємо перелік комунікативних компетенцій, які повинен сформувавши потенційний державний службовець, умовно розділяючи їх на три групи: письмова, усна та міжособистісна комунікація.

У контексті розгляду ключових комунікативних компетенцій слід зазначити, що в державному управлінні ключові комунікативні компетенції можуть стати вузькопрофесійними в залежності від посади державного службовця. Наприклад, якщо службовець працює прес-секретарем, тоді комунікаційна компетенція вже виступає як професійна компетенція і тоді вимоги до державних службовців стають вужчими, жорсткішими. Вважаємо, що для кожного рівня посад повинні бути свої вимоги та компетенції.

Наступною ключовою компетенцією постає інформаційна. Це обумовлено тим, що сучасне інформаційне суспільство формує нові сучасні вимоги до державних службовців, які, окрім комунікативних умінь та навичок, повинні володіти ще й інформаційними. Вміння працювати на ПК, шукати в Інтернеті необхідну інформацію, структурувати отриману інформацію стають з плином часу не



спеціальними, а необхідними вимогами до будь-якого працівника в кожній із установ держави.

Проте перелік ключових компетенцій не буде повним, якщо не врахувати компетенцію самоудосконалення. Адже сьогоднішня відзначається різноманітністю соціальних і економічних процесів, всеохоплюючою доступністю інформаційного поля, а навчання, як процес підвищення професійної спроможності чи отримання нового фаху, стає безперервним. Вважаємо, що саме такий перелік компетенцій самоудосконалення повинен сформулювати державний службовець: самостійно систематично навчатися протягом життя; гнучко застосовувати отримані знання, уміння, навички на практиці; володіти організацією власних способів самоосвіти; формувати особисте вирішення питань; адекватно здійснювати самоконтроль та самоаналіз власної самоосвіти і постановку нових перспективних завдань; вміти вибудовувати особисту життєву стратегію саморозвитку; якісно вирішувати протиріччя і невизначеності особистого життєвого досвіду.

Зазвичай, на практиці виникають певні труднощі при класифікації елементів тієї чи іншої системи, оскільки велика кількість параметрів узагальнення та порівняння, їх безпосереднє або опосередковане дублювання не завжди дають можливість створити єдину, всеохопну, сталу, остаточну класифікацію. У такій ситуації спроба здійснити визначення ключових компетенцій необхідна для того, щоб визначитися з окремими об'єктами, напрямками та засобами подальшого дослідження, типізувати їх, спробувати описати К-профіль потенційного державного службовця.

На наш погляд, в основі Професійного стандарту державної служби є перераховані вище ключові компетенції, які можна вважати і загальнопрофесійними компетенціями. Несформовані ключові, загальнопрофесійні компетенції у кандидатів дають підстави стверджувати, що кандидат не придатний до роботи в органі державної влади загалом, що нівелює потребу в подальшому визначати його професійні компетенції для конкретної посади.

Виділяючи другу складову Професійного стандарту державної служби — вузькопрофесійну компетенцію як складову професійної компетенції, зазначимо, що її вивченню присвячені праці багатьох зарубіжних науковців. Так, наприклад, досліджуючи професійну компетенцію, американські вчені ввели таку особливу одиницю виміру знань, як період пірвання компетентності. Цей період з'являється через певний проміжок часу після закінчення ВНЗ, коли одержані знання старіють, оскільки з'являється нова інформація, внаслідок чого компетентність спеціаліста знижується на половину.

У зв'язку з цим вивчення професійної компетенції проводимо за такими основними складовими: фаховий — знання, уміння, навички, досвід, необхідні державним службовцям для виконання певних службових завдань; діловий — певні якості державних службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань; морально-психологічний — самооцінка, справедливість, об'єктивність, культура поведінки тощо як необхідні фактори самоорганізації службовця; соціальний — відстоювання інтересів людей і держави як одна з головних умов ефективної діяльності державних службовців; інтелектуальний — загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення [11].

Показниками, які включені до професійної компетенції, можна вважати критичність мислення, тобто здатність серед безлічі рішень вибрати найоптимальніші, аргументовано спростовувати хибні, брати під сумнів ефектні, але неефективні рішення; мобільність знань, тобто їх постійне відновлення, оволодіння новою інформацією для вирішення професійних завдань у необхідних умовах; гнучкість мислення, тобто уміння застосовувати на практиці для розв'язання проблеми той чи інший метод, найбільш придатний до певних умов [12].



На наш погляд, загальнопрофесійні та спеціальнопрофесійні компетенції державних службовців повинні ґрунтуватись на найвищій соціальній цінності, яка в Україні обумовлена в ст. 3 Конституції України — людині, її житті і здоров'ї, честі та гідності, недоторканності і безпеці [13].

Розглянуті ключові та загальнопрофесійні компетенції державних службовців дають підстави віднести їх до загальних компетенцій, притаманних особам, які хочуть бути державними службовцями в будь-якому органі державної влади. Їх можна назвати основною, незмінною складовою компетентності державного службовця, що повинна бути в основі професійного стандарту державної служби, розробленого на основі компетентнісного підходу.

Запропоновані особливості Професійного стандарту державної служби можуть використовуватись під час:

- удосконалення нормативного забезпечення кадрових процесів у державній службі України;

- прогнозування потреби у фахівцях відповідної спеціальності та освітньо-кваліфікаційного рівня, планування та забезпечення органу державної влади перспективними кадрами;

- визначення завдань кадрових процесів у державній службі взагалі та добору кадрів зокрема; кадрового резерву та аналізу його використання; відповідних посад державних службовців в органах державної влади та умов їх використання; змісту навчання в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації; відповідних посад державних службовців в органах державної влади та умов їх використання; змісту навчання в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації;

- розроблення посадових інструкцій держслужбовців, які закріплюють їхні обов'язки, права і відповідальність; ефективних шляхів добору професіоналів на державну службу; питань до складання іспиту при конкурсному відборі для перевірки відповідності вимог посади до характеристик особи, яка хоче зайняти вакантну посаду; складових державного стандарту вищої освіти (перелік кваліфікацій за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями та перелік напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями) та галузевих стандартів вищої освіти (освітньо-професійна програма підготовки фахівців, засоби діагностики якості вищої освіти); ефективного конкурсного відбору на вакантні посади державної служби та оцінювання професійних і особистісних якостей кандидатів; психологічних тестів для визначення придатності особи до виконання функцій на посаді в органі державної влади;

- створення ефективного мотиваційного механізму державних службовців;

- оцінювання ефективності роботи кадрів (щорічне оцінювання, атестація) та розроблення і впровадження системи управління якістю в органах державної влади тощо.

Результати проведеного дослідження показали, що основним напрямом нормативного врегулювання кадрових процесів у державній службі є створення нового нормативного документа, що спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси в державній службі, який може мати таку назву, як Професійний стандарт державної служби та який описує вимоги посади органу державної влади до кандидатів, їх загальнопрофесійні та вузькопрофесійні компетенції.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку вважаємо визначення та обґрунтування структури та складових проектів компетентнісних профілів для кожної з посад державних службовців та об'єднання їх у Професійному стандарті державної служби, а також розроблення ефективних змін у чинні нормативні документи щодо залучення, оцінювання та заохочення професіоналів на державну службу на основі зазначеного підходу тощо.



Список використаних джерел

1. *Витко, Т. Ю.* Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Витко Тетяна Юліанівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Дніпропетровськ, 2011. — 258 арк.
2. *Серьогін, С. М.* Державний службовець у взаємовідносинах між владою і суспільством [Текст] : [монограф.] / С. М. Серьогін. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. — 456 с.
3. *Таланова, Ж. В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Ж. В. Таланова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2004. — 20 с.
4. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Текст] // ОВУ. — 2012. — № 4 (23.01.2012). — Ст. 115.
5. *Блинов, В. И.* Концептуальные основы разработки федеральных государственных образовательных стандартов начального и среднего профессионального образования нового поколения [Текст] / В. И. Блинов ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. Ин-т развития образования, Центр проф. образования. — М. : Федер. ин-т развития образования, 2008. — 63 с.
6. *Щокін, Г. В.* Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту [Текст] : [наук.-практ. посіб.] / Г. В. Щокін. — К. : МАУП, 1999. — 400 с.
7. Макет професійного стандарту, утв. распоряжением президента Российского союза промышленников и предпринимателей от 28.06.2007 г. № РП-46 [Электронный ресурс] Национальное агентство развития квалификаций. — URL : http://www.nark-rspp.ru/attachments/050_Макет_профессионального_стандарта.doc.
8. Компетентісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики [Текст] / під заг. ред. О. В. Овчарук. — К. : К.І.С., 2004. — 112 с.
9. Энциклопедия профессионального образования [Текст] : [в 3-х т.] / под ред. С. Я. Батышева. — М. : АПО, 1999. — Т. 2. — 1999. — 440 с.
10. *Голубева, М. О.* Визначення ключових компетентностей майбутніх учителів: європейський досвід [Текст] / М. О. Голубева, І. В. П'янківська // Наукові записки: Том 84. Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. — К. : Могилянська академія, 2008. — С. 10–15.
11. *Ярмистий, М.* Актуальні питання професійної компетентності службовців місцевих державних адміністрацій [Текст] / М. Ярмистий // Вісник державної служби України. — 2003. — № 4. — С. 28–32.
12. *Олуйко, В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку [Текст] : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Олуйко Віталій Миколайович ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. — К., 2005. — 423 арк.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу
(протокол № 4 від 9 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 16.02.2012



Вытко Т. Ю. Кадровые процессы в государственной службе Украины: особенности нормативного урегулирования

Исследуются проблемы нормативного урегулирования кадровых процессов в государственной службе Украины. Обосновывается необходимость разработки единственного нормативного документа, который можно было бы считать профессиональным стандартом государственной службы и обосновывается его структура и составляющие.

Ключевые слова: кадровые процессы в государственной службе, профессиональный стандарт государственной службы, государственная служба, профессиональная компетентность, государственные служащие.

Vytko, T. Yu. Human Resources Processes in the Public Service of Ukraine: the Features of the Regulatory Settlement

The problems of legislative provision of some employment processes in the civil service of Ukraine are studied. The need to develop a single legal document that could be considered a professional standard of public service is justified. The structure and components of that document are also listed.

Key words: Human Resources processes, civil service, standard, professional standard of public service, professional competence, public servants.

