

службу. Службовці ж державного сектору, як вважається, просто виконують свої професійні обов'язки в державному секторі економіки або в державних службах, що фінансуються з державного бюджету. На практиці, однак, кордони між цими двома категоріями службовців поступово стають все більш розмитими. На відміну від США, в Німеччині є єдина державна служба.

Це пояснюється необхідністю уникнути «руйнівного суперництва» між органами влади різних вертикальних рівнів, а також між землями та місцевими органами влади. На федеральному рівні німецькі адміністративні реформи характеризувалися швидше доповненнями, ніж фундаментальними змінами.

У 1995 році федеральний уряд виступив з ініціативою «Худа держава», що призвела до скасування або реорганізації декількох державних відомств. Найбільш помітні зміни в управлінні відбулися на місцевому рівні. Після об'єднання східна частина Німеччини сконцентрувала свою увагу на втіленні в життя принципу влади закону, в той час як у західній частині експериментували з «Новим державним управлінням». Реформи державного управління в Німеччині здебільшого засновані на пілотних проектах і експериментах.

Це дозволяє проводити реформи поступово і за необхідності їх коригувати. Багато реформ починалися на рівні місцевих органів державного управління. Успішно проведено просування «Нової моделі управління» як кращого засобу забезпечення дієвого, ефективного та орієнтованого на споживача управління державними послугами акцентувало увагу на управлінні, в основу якого покладена результативність діяльності на місцевому та земельному рівнях [3].

Аналіз зарубіжної практики дає можливість визначити, який досвід, які з концепцій реформування і якою мірою можуть бути адаптовані в Україні, дозволяє краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі державної служби та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Інститут державної служби є одним з найважливіших об'єктів модернізації системи державного управління України. Модернізаційні процеси, спрямовані на підвищення ефективності цього інституту, утворюють кілька магістральних векторів, в тому числі: інституційний (зміни в структурі державних органів відповідно до нових реалій), кадровий (зміна концепції відбору та професійної підготовки державних службовців), функціональний (трансформація функціонального навантаження державних органів влади).

Успіх реформування системи управління державною службою значною мірою залежить від того, як раціонально та ефективно буде використовуватися не тільки зарубіжний, а й, насамперед, вітчизняний досвід управлінської діяльності органів державної влади.

Література.

1. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
2. Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
3. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный Опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2003. – 496 с.
4. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна еконо-

міка, ефективна держава» // Офіційне інтернет-представництво Президента України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

5. Рассохин А. В. Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах / А. В. Рассохин / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files>.

6. Osborne S. Public Management: [Critical Perspectives on Business and Management]. – New York: Routledge; 1st edition. – 2002. – 2210 p.

УДК 353:35.08

Уріє Мустафаєва

РАЦІОНАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ – ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЯКІСНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються питання впливу планування розвитку кар'єри службовців на підвищення якості державної служби, а також взаємозв'язок між ефективністю діяльності держслужби та створенням ефективної системи управління кар'єрою державних службовців

Ключові слова: державна служба, управління персоналом, планування розвитку кар'єри.

Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції та спрямований на утвердження системної й послідовної політики у цій сфері. Окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах «економіки знань», коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Головною метою стратегії розвитку державної кадрової політики має бути досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо [1, с. 6].

На думку Ю. Ковбасюка, успішне впровадження президентської програми реформ сьогодні неможливе без залучення високоосвічених якісних кадрів, які мислять як лідери, а не виконавці вказівок чи розпоряджень. Це мають бути компетентні фахівці, ініціативні, цілеспрямовані та комунікабельні, які вміють швидко та якісно аналізувати ситуацію, готові брати на себе відповідальність за самостійно прийняті рішення, вміти мотивувати людей для розв'язання поставлених перед ними завдань. На сьогодні відчувається критична нестача таких фахівців у всіх сферах суспільного життя

© Мустафаєва У.С., 2014.

і, зокрема, в державному апараті України. Тому одним із напрямів Президентської програми економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна держава» є стимулювання розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі [2]. Інакше кажучи, успіх розпочатих перетворень в економіці, соціальній сфері залежить не тільки від оптимізації самого механізму управління, а й від підвищення ефективності діяльності суб'єктів виконання управлінських функцій – державних службовців. Саме від їхнього професійного розвитку залежить результативність та ефективність діяльності всього державного апарату.

Теоретичною основою дослідження є наукові праці з питань управління персоналом. Зазначені питання досліджували такі вітчизняні вчені та практики, як Н. Гончарук, А. Кибанов, І. Ладанов, Н. Нижник, О. Оболенський, Є. Охотський, Л. Пашко, А. Рачинський, І. Сураї та ін.

У роботах учених наведено різносторонні підходи щодо системи кадрової роботи, а саме: планування, підготовка, відбір, формування кадрового резерву, організація праці та підвищення ефективності служби за рахунок мотивації, стимулювання персоналу, управління процесом планомірного формування професіоналізму персоналу та його розвитку, планування та організація кар'єрного зростання.

Головною рушійною силою органів державного управління є службовці, і від них залежить задоволення потреб населення та забезпечення високої якості життя населення. Тому стратегія роботи з персоналом має бути орієнтована на формування високопрофесійних фахівців з управління, створення умов для утримання їх у сфері активної професійної діяльності.

Водночас, незважаючи на значущість і багатогранність досліджуваних аспектів, ще залишається актуальним продовження наукових досліджень у цій сфері.

Мета статті – розглянути вплив раціонального планування розвитку кар'єри службовців на підвищення якості державної служби, а також взаємозв'язок між ефективністю діяльності держслужби та створенням ефективної системи управління кар'єрою державних службовців.

Низький престиж державної служби, відсутність достатньо ефективного механізму матеріального стимулювання їх праці, соціального і правового захисту суттєво заважають притоку та закріпленню на державній службі перспективних співробітників, особливо молодих, що здатні підняти державне управління на якісно новий рівень. Крім того, неврахування кар'єрного потенціалу кожного державного службовця призводить до недостатньої ефективності роботи державних організацій та установ. Все це ставить першочергове завдання осмислення в теоретичному і практичному плані природи і сутності кар'єри державних службовців, її ролі та місця в професійному розвитку персоналу.

На проблеми, які існують в області управління кадрами, вказує також Т. Щукіна, а саме: відсутність динаміки у вирішенні кадрових питань; децентралізація функції управління кадровими процесами; загальний характер кадрової політики в органах державної влади; формальний підхід у реалізації кадрових процедур відбору і призначення на вакантні посади, а також застосування інноваційного досвіду планування і організації кадрової роботи; відсутність кореляції між структурою, складом кадрового резерву і потребами розвитку органів дер-

жавної влади і місцевого самоврядування, роботи з ним; орієнтованість системи показників ефективності професійної службової діяльності не на її якість; підміна сутності кадрової роботи кадровим діловодством [8, с. 79].

І нині актуальною є думка українських науковців Н. Нижник та Н. Гончарук, які зазначають, що «кадрова політика сьогодні побудована так, що просування спеціалістів залежить від обставин, не пов'язаних з їх професійним потенціалом або здібностями. Незнайомим, молодим і недосвідченим не доручають відповідальних справ. У результаті, коли зміна існуючого апарату немінуча, під рукою немає молодих і водночас досвідчених кваліфікованих кадрів, які б могли посісти ключові посади, поповнити корпус керівників» [3, с. 278].

На думку Ф. Шамхалова, «...повинен бути виключений в будь-якій формі партійний підхід при рекрутуванні персоналу державної служби, а також створено механізм забезпечення прав громадян на рівний доступ до державної служби та просування по всіх посадах і щаблях службової драбини відповідно до заслуг та досягненнями кожного державного службовця [7, с. 366]. У цьому сенсі положення нового Закону України «Про державну службу», який має набути чинності у 2015 р. (далі-Закон) щодо принципу політичної неупередженості державного службовця (ст. 3 Закону), явно суперечить і вимагає внесення певних змін до Закону, адже не має відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, і в житті це може залишитися лише побажанням.

На наш погляд, до невирішених проблем стосовно раціонального планування кар'єри також можна уналежнити: недосконалість нормативно-правової бази державної служби щодо службової кар'єри; відсутність раціональних форм і методів розвитку кар'єри державних службовців; відсутня система раціонального планування і регулювання професійного і посадового розвитку; невизначеність кар'єрної перспективи. На жаль, і новий Закон не містить їх вирішення.

У КНР державний службовець, щоб зайняти вищу посаду, має не тільки скласти іспит, а й пройти всі щаблі кар'єрної градації, починаючи від найнижчого. Можливо, саме у цьому і полягає запорука високого професіоналізму і відданості справі китайських чиновників [6].

Нині результатом невирішених проблем в системі роботи з персоналом в державних установах з'явилось те, що для більшості державних службовців є невизначеність перспектив кар'єрного розвитку (проходження державної служби не є достатньо прозорим, передбачуваним і таким, що дійсно враховує професійні здібності людини, відсутній механізм «управління кар'єрою», програми управління кар'єрою тощо).

Така ситуація більшою мірою зумовлена невикористанням в роботі кадрових служб розробки та реалізації механізмів управління кар'єрою, яка включає планування, контроль, мотивацію професійної діяльності службовців. Для досягнення цілей професійного розвитку, а саме задоволення потреб службовців та інтересів розвитку організації сучасні кадрові служби повинні використовувати певний інструментарій, а саме: управління службовими кар'єрами, визначенням потреб в навчанні та підвищенні кваліфікації, управління їх рухом (переміщеннями) в організації, структуризації професійної діяльності.

Загальноприйнятим є розуміння кар'єри як поступового переходу від функцій виконавця до функцій керівника. У такому розумінні будь-яка кар'єра працівника – це кар'єра управлінця [5, с. 328], адже метою процесу

модернізації державного управління є трансформація України в сервісну державу, однією з основних функцій якої визнається обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту їх інтересів.

На нашу думку, розроблена програма управління кар'єрою державного службовця повинна включати: 1) планування індивідуальної кар'єри службовців (отримання професійних консультацій, створення робочих груп планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу); 2) загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів організації, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри); 3) організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, інформування щодо шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, наявності можливих вакансій, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Так як служба управління персоналом є органічною і невід'ємною складовою загальної системи управління організацією, у завдання та функції цього відділу мають бути включені функції контролінгу персоналу; кадрового маркетингу, основне завдання якого полягає в забезпеченні організації висококваліфікованими працівниками, моніторингу діяльності персоналу. Для надання рекомендацій щодо підвищення ефективності кадрової роботи служби персоналу можуть організовувати здійснення спеціалізованими організаціями кадрового консалтингу (анг. consult – радитися).

Все це у комплексі дасть можливість розробити ефективну програму розвитку кар'єри працівника, забезпечить підвищення рівня зацікавленості службовців, виявить службовців з високим потенціалом просування.

Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося і для досягнення цілей державної служби, і для задоволення інтересів особистості. Вміло розпорядитися цим надбанням – найважливіше й найскладніше завдання керівників і кадрових служб органів державної влади [4, с. 35].

Отже, якісне нове вирішення проблем професійного зростання державних службовців сприятиме більш раціональному використанню його можливостей, збагаченню особистості та задоволенню інтересів організації.

До сучасних методів планування та розвитку кар'єри віднесена системна кар'єра, до основних ідей якої належить:

- навчання працівників кадрових служб кваліфікаційної розробці системної кар'єри, «кар'єрним технологіям»;
- об'єднання в єдине ціле різних складових частин кар'єри;
- використання системного підходу та засобів, які не є випадковими чинниками;
- створення організаційного фундаменту для планування кар'єри.

Складовими частинами системної кар'єри є:

1) «вертикальна» кар'єра, або посадове просування працівника службовими сходами. Важливо врахувати не лише зміну посад, а й розвиток знань, навичок, умінь.

Найвиразливіше місце – невідповідність рівня знань, навичок і умінь конкретного працівника займаній посаді. Ця обставина має двоякий прояв: працівник перебуває нижче, ніж того вимагає посада. Зазвичай при такому

«авансі» розраховують на зростання на посаді в процесі освоєння роботи. Якщо працівник не виправдовує такий «аванс», то спрацьовує принцип Пітера, тобто людина, досягнувши рівня некомпетентності, продовжує керувати; здатного і компетентного фахівця намагаються перетворити на нездатного і некомпетентного керівника.

2) «горизонтальне» просування (професійна кар'єра). Різновидом даного типу кар'єри є ротація, яка має такі підвиди: кільцева ротація: працівник, пройшовши ряд посад за певний час, повертається на свою посаду; безповоротну, коли переміщення працівника проходить без повернення на свою «стартову» посаду; року, коли два працівники одного рівня міняються місцями.

Для обліку та поєднання потреб і особистої мети службовця з цілями організації кадровим службам як схему можна використати наступні етапи з планування та розвитку кар'єри:

- методи виявлення працівників з високим потенціалом зростання і просування;
- професійна діяльність за посадою;
- підготовка плану розвитку кар'єри;
- стимули до розробки планів кар'єри;
- способи узгодження кар'єри з результатами оцінки професійної діяльності;
- шляхи створення сприятливих умов для професійного розвитку;
- вакансія, можливі напрями ротації;
- форми відповідальності керівників за розвиток підлеглих.

Підсумовуючи, можна сказати, що для вдосконалення системи державної служби необхідний комплекс заходів, які в кінцевому підсумку забезпечать ефективне її функціонування, передусім розробити комплексну систему правового регулювання інституту державної служби, в тому числі модернізація діяльності кадрових служб.

Зазначимо, що кар'єрний процес в системі державної служби протікає в умовах безперервних змін всіх його складових: внутрішнього стану суб'єкта кар'єри, способу його діяльності, середовища, в якому здійснюється службове просування. Ці зміни можуть стимулювати розвиток кар'єри, але можуть і гальмувати її, викликаючи різні перешкоди, включаючи стагнацію, кризи і кар'єрні катастрофи. Знання механізмів, що забезпечують сталий розвиток кар'єрного процесу у висхідному векторі та підтримання їх регулятивності на належному рівні, – найважливіше завдання органів державної влади. Для цього можна використовувати як апробовані форми кадрової роботи, так і пошук нових, що випливають із сучасних соціально-економічних умов. Цілеспрямоване управління кар'єрою покликане спонукати такі очікування державного службовця: забезпечення можливостей самореалізації в сфері державного управління; досягнення більш високого посадового статусу в ієрархії державних посад, можливість одержання більш високої оплати праці; отримання більш змістовної й адекватної професійним інтересам і нахилам роботи; розвиток професійних здібностей за рахунок організації; формування мотивації структури неформальних відносин у сфері державної служби та в органах влади.

Головними завданнями планування і реалізації розвитку кар'єри має стати послідовне введення людини у сферу професіоналізації державної служби, проходження нею певних етапів індивідуальної професіоналізації, забезпечення взаємодії професійної і внутрішньоорганізаційної кар'єри державного службовця.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку стануть законодавчі та нормативні акти щодо

подальшого вдосконалення структури управління персоналом державної служби, професійного розвитку службовців, визначення їх функціональних обов'язків, планування кар'єри та її реалізація.

Література.

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг.ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Ковбасюк Ю. В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.academy.gov.ua/news/news_2012/doc/pdf/news_2012_05_34_1.pdf. – С. 1.

3. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації (за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.

4. Стратегія кар'єри державного службовця: навч.-метод. посіб. [уклад. О. В. Бікла]; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк, 2010. – 44 с.

5. Хміль Ф.У. Управління персоналом: підруч. для студ. вищ.навч.закл. – К., 2006. – 487 с.

6. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. –К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

7. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления: монография. – М., 2002. – 638 с.

8. Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография / Т. В. Щукина. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2001. – 650 с.

УДК 342:35.08

Олексій Олешко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ ТА ВРЕГУЛЮВАННЮ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Конфлікт інтересів на державній службі виражається у зловживанні владою та службовим становищем. Одним із механізмів протидії цьому явищу є його законодавче врегулювання. У цій роботі зроблено огляд та аналіз нормативно-правових документів внутрішнього законодавства, які регулюють питання конфлікту інтересів на державній службі. Розглянуто

© Олешко О.М., 2014.

Проект Закону про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців, а також причини його відхилення. Здійснено огляд та аналіз основних міжнародних нормативно-правових документів, які відображають проблему конфлікту інтересів на державній службі.

Ключові слова: державна служба, конфлікт інтересів, нормативно-правова база, нормативно-правові документи, запобігання конфлікту інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.

У вітчизняній системі державного управління зберігаються системні протиріччя, що не дозволяють реалізувати повною мірою потенціал, закладений в основі функціонування державної служби. Несприятливі тенденції в діяльності державних органів проявляються, насамперед, у нерозвиненості та низькій ефективності процедур, що регламентують діяльність державних службовців. Зазначені проблеми призводять до виникнення конфлікту інтересів, який виражається у зловживанні державними службовцями посадовим становищем та використанні службових повноважень для задоволення особистих чи інших інтересів, не пов'язаних з виконанням посадових обов'язків. Держава запроваджує правові механізми, які мають запобігати конфлікту інтересів або забезпечити його врегулювання в разі виникнення. Інструментами для забезпечення роботи цих механізмів є нормативно-правові документи.

Проблема конфлікту інтересів на державній службі є предметом дослідження багатьох сучасних вчених, зокрема значний внесок у вивчення цього явища зробили такі науковці: Т. Е. Василевська, Ю. Д. Древаль, І. П. Лопушинський, В. Я. Малиновський, Т. В. Мотренко, О. Ю. Оболенський, М. І. Рудакевич, В. П. Васильєв, Н. Г. Деханова, Ю. О. Холоденко та ін.

Зв'язок роботи з практичними завданнями. В українському законодавстві відсутній закон, який повною мірою описує правовідносини, пов'язані з конфліктом інтересів на публічній службі, тому різні аспекти даного проблемного явища врегульовуються у низці нормативно-правових документів. Отже, аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів на державній службі має досить важливе науково-практичне значення.

Здійснити аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів на державній службі.

Державний службовець у процесі проходження служби може стикатися з різного роду конфліктними ситуаціями, але особливим різновидом конфлікту є конфлікт інтересів. Це явище на державній службі виникає внаслідок існування можливостей для зловживання владою. Службове становище дозволяє особам, уповноваженим на виконання функцій держави, маніпулювати значними матеріальними та людськими ресурсами, мати широкий доступ до інформації, а також можливості кардинально впливати на долі конкретних людей. Таким чином, в державному управлінні апріорі існують умови для виникнення конфлікту інтересів.

Дієвими механізмами, що запобігають конфлікту інтересів на державній службі та сприяють його врегулюванню в разі виникнення, є правові важелі. Держава запроваджує роботу цих механізмів, дія яких, зокрема, спрямована на попередження ситуацій, пов'язаних з виникненням конфлікту інтересів. У зв'язку з цим, у Конституції України встановлено обмеження щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме: