

Концепції бюрократії та їх основні положення

| Концепція бюрократії | Основні положення |
|-----------------------------|--|
| Раціональна | Наявність відокремленої централізованої державної служби, існування якої закріплено законодавством. Висока компетентність державних службовців, яка чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно. Існування ієрархічної складової в організації бюрократичної структури всіх рівнів. Уся організаційна діяльність зафіксована письмово в документах, які підлягають подальшому збереженню. Наявність статусу у державних службовців, що містить обов'язковий організаційно-правовий та соціальний захист. Відокремлення бюрократичних структур від політики |
| Східна (імперська) | Відсутність у чиновників вузької спеціалізації (легка взаємозамінність). Постійний надлишок претендентів на певну посаду. Обмеженість строку службової кар'єри. Особиста залежність усіх чиновників від керівника (правителя). Ретельний контроль за бюрократами всіх ланок з боку влади. Відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необгрунтованого звільнення |
| Нігілістська (марксистська) | Формалізм у прийнятті всіх управлінських рішень. Присвоєння держави бюрократами, діючих здебільшого у приватних, а не суспільних інтересах. Перекручене сприйняття реальності, упередженість. Цілковита нездатність вирішувати реальні проблеми держави, зосередженість лише на паперах |
| Реальна концепція | Загальна демократизація управління. Підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб. Висока компетентність держслужбовців. Письмова форма всієї документації |

управління; державна служба розглядається як система, що функціонує на благо суспільства; письмова форма всієї документації; чітка ієрархія організації бюрократичної структури; соціальна захищеність державних службовців. Друга концепція має такі характеристики: у багатьох випадках присутня взаємозамінність держслужбовців; постійна наявність попиту на посаду (кадровий резерв в Україні); формалізм у прийнятті управлінських рішень; законодавча закріпленість та сформульованість держслужби; соціальна захищеність держслужбовців.

Ці дві концепції в декількох параметрах схожі між собою, наприклад у тому, що наявність державної служби закріплена законодавчо, а також те, що і країни-члени ЄС, і країни, що розвиваються, прагнуть іти демократичним шляхом, обов'язковою є соціальна захищеність службовців, що працюють на благо держави.

Аналіз відомих сьогодні сформованих концепцій бюрократії дає змогу нам зрозуміти ставлення науковців того чи іншого періоду до питання бюрократії, а також основних постулатів та принципів, на основі яких ця бюрократія повинна функціонувати. Цей аналіз демонструє нам

чим схожі між собою, і чим кардинально відрізняються розуміння явища бюрократії. На основі існуючих чотирьох концепцій бюрократії ми виділили дві концепції державної служби, які здатні функціонувати в сучасному суспільстві. Наша країна з курсом на європейську інтеграцію, на нашу думку, впевнено крокує до сучасної раціональної концепції державної служби. Про це свідчить адаптація законодавства України до стандартів, які існують у країнах-членах Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. **Оболенський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
2. **Окоїн П.** Устрій державних установ у XXI столітті: чому бюрократія залишається в державному управлінні / П. Окоїн // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1.
3. **Черноног Є. С.** Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Надійшла до редколегії 22.02.13

УДК 35.088.7:354

Марія НЕДВИГА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРИНЦИПИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ЙОГО СТАНОВЛЕННЯ

Розглядаються принципи кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення. Надаються пропозиції щодо застосування відомством особливих вимог до відбору державних службовців та посадових осіб для належного виконання ними професійних обов'язків.

Ключові слова: кадрова політика, державний службовець, посадова особа, земельні відносини, земельні ресурси.

Марія Недвига. Принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления

Рассматриваются принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления. Предоставляются предложения относительно применения ведомством особых требований к отбору государственных служащих и должностных лиц для надлежащего выполнения ими профессиональных обязанностей.

© Недвига М. О., 2013

Ключевые слова: кадровая политика, государственный служащий, должностное лицо, земельные отношения, земельные ресурсы.

Mariya Nedviga. Principles of personnel policy state agency land resources of ukraine during its formative

The principles of personnel policy of the State Agency for Land Resources of Ukraine during its formation are considered. The proposals on the use of agency specific requirements for selection of civil servants and for the proper performance of their professional duties are given.

Key words: personnel policy, public employee, officer, land relations, land resources.

В умовах масштабних реформ і модернізаційних процесів, що проходять в Україні, відбуваються суттєві інституційні зміни в структурі органів державної влади та розподілі адміністративних повноважень. Реформаційні процеси сприяють реорганізаціям, результат яких зазвичай залежить від забезпечення змістовного взаємозв'язку зазначених реформ і конкретних управлінських інновацій для виконання нових функцій і завдань.

Під час реорганізації органів державної влади змінюються вимоги до змісту їх діяльності, а це, перш за все, вимагає коригування кадрової політики, своєчасної оцінки кадрової ситуації в системі органів державної влади, формування нової ланки державних службовців стійких до будь-яких трансформацій. Усе це актуальне для Державного агентства земельних ресурсів України, яке внаслідок реорганізації розширило напрями діяльності. Практична реалізація завдань із завершення земельної реформи, становлення ринку земель значною мірою залежить саме від фахової компетентності, професіоналізму та ефективності роботи державних службовців. А для цього необхідно відібрати фахівців, які на високому професійному рівні здатні вирішувати поставлені державою завдання. Це і актуалізує дослідження принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

На вивченні проблем кадрового забезпечення органів державної влади зосереджувалось багато вчених, зокрема В. Авер'янов, О. Антонова, М. Білинська, Ю. Битяк, Н. Гончарук, Н. Липовська, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Рудакевич, С. Серьогін, А. Сіцінський, О. Сушинський та ін. Однак поза увагою вчених залишилось питання, що стосується досліджень механізму відбору кадрів у Державному агентстві земельних ресурсів України.

Метою даної статті є дослідження принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

У щорічному посланні до Верховної Ради України у 2010 р. Президент України В. Янукович зазначив, що після президентських виборів країна взяла курс на модернізацію всіх сфер життя. «Нова модернізаційна стратегія визначає ряд базових пріоритетів, насамперед – створення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними

характеристиками якої є верховенство права й розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент» [2]. Щодо останнього, то це безумовно залежить від кадрового забезпечення в державному секторі.

На думку О. Сушинського: «Нині кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення» [9, с. 22]. Із цим не можна не погодитися, адже реалії сьогодення свідчать як про низький рівень професіоналізму державних службовців, так і про низьку якість надання управлінських послуг. Державний апарат недостатньо підготовлений для практичної реалізації визначених Президентом України пріоритетних завдань, а це зумовлює необхідність істотного коригування кадрової політики на державній службі.

Історична практика свідчить, що формування державної кадрової політики є досить складним, багатограним процесом. Як зазначає М. Білинська: «Кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій та досвіду... кадри зберігають ці якості навіть під час зміни суспільно-політичного устрою, зміни структур і устрою держави» [1, с. 61]. Спробуємо дослідити це на прикладі Державного агентства земельних ресурсів України в період його реорганізації.

Президентом України 9 грудня 2010 р. був підписаний Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», у якому йшлося про реорганізацію Державного Комітету України із земельних ресурсів зі зміною назви на Державне агентство земельних ресурсів.

У період реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України та його становлення суттєво змінюються вимоги до змісту кваліфікаційно-освітньої характеристики його працівників. Звісно, зайняті в апараті Державного агентства земельних ресурсів України державні службовці виконують свої професійні обов'язки відповідно до свого становища, займаної посади. Кадрове забезпечення відомства об'єднує державних службовців різного рівня та напрямів професійної орієнтації. Тут особливість значення державних службовців полягає в тому, що вони постають як організуючі ланки в системі управління.

Державне управління земельними ресурсами як і управлінська діяльність держави в будь-якій сфері громадського життя будується у вигляді закріплених у законодавстві форм здійснення її завдань і функцій. Сьогодні до стратегічно важливих завдань Державного агентства земельних ресурсів України належать такі:

1. Створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, що передбачає:
 - забезпечення супроводу під час розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про ринок земель» до його прийняття;
 - реалізацію положень закону, розроблення нормативно-правових актів для його впровадження;

– проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи та надання консалтингових послуг щодо впровадження ринку земель в Україні;

– завершення проведення первинного нормативного грошового оцінювання земель населених пунктів за винятком неперспективних та розташованих у зонах обов'язкового відчуження або зонах гарантованого добровільного відселення, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

– проведення повторного нормативного грошового оцінювання земель у населених пунктах, у яких скінчився семирічний термін із початку її попереднього проведення.

2. Створення системи державного земельного кадастру та гарантування прав на землю, що включає:

– реалізацію положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., розроблення нормативно-правових актів, створення єдиної державної геоінформаційної системи ведення державного земельного кадастру;

– створення програмно-апаратного комплексу ведення державного земельного кадастру, формування планово-картографічної та геодезичної основи державного земельного кадастру;

– навчання та методичне забезпечення фахівців, які безпосередньо здійснюють ведення державного земельного кадастру та державну реєстрацію земельних ділянок;

– проведення суцільної інвентаризації землевпорядної документації, внесення відсутніх даних до державного земельного кадастру;

– суцільну перевірку та безперервну підтримку в актуальному стані книг державної реєстрації державних актів та договорів оренди землі в електронному вигляді;

– проведення суцільної інвентаризації прийнятих обмінних файлів та звірки з даними документацій із землеустрою, оцінювання земель та вжиття заходів щодо усунення виявлених невідповідностей. Складання остаточних реєстрів на землеволодіння та землекористування із відображенням їх меж на чергових кадастрових планах та внесення відповідної інформації в державний земельний кадастр;

– створення ефективного механізму та суцільне впровадження системних заходів щодо виправлення помилок, припущених під час формування земельних ділянок та інших об'єктів земельного кадастру під час внесення даних про них до державного земельного кадастру. Персоніфікація та підвищення відповідальності посадових осіб ліцензованих суб'єктів господарювання за створення та внесення до державного земельного кадастру неякісної інформації про об'єкти кадастрового обліку.

3. Стратегічне планування використання земель та землеустрой, для чого слід:

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду у Верховній Раді України законопроектів до їх прийняття: про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності та про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних одиниць;

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду в Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель»;

– провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення державної власності в межах бюджетних асигнувань;

– провести розмежування земель державної та комунальної власності в межах бюджетних асигнувань;

– продовжити розроблення нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою та охорони земель.

4. Визначення та нормативно-правове забезпечення стратегічних напрямів розвитку земельних відносин, для чого необхідно :

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду в Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року»;

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду у Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 року» до прийняття;

– удосконалити земельне законодавство з урахуванням завдань, визначених Національним планом дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», а також рішень і доручень уряду [5].

Такий широкий спектр стратегічних завдань відомства в період його становлення вимагає фахівців високого рівня. Як зазначає Н. Нижник: «Нині слід виходити з того, що ринкові відносини породжують новий тип управління, новий тип державного чиновника – людини, не зашореної ідеологічними догмами, компетентної, високопрофесійної, готової діяти ініціативно та відповідально» [3, с. 12]. Це й актуалізує питання формування принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України на нинішньому етапі його розвитку.

Посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України повинні розуміти своє призначення, відчувати причетність до вирішення сучасних завдань. Вони повинні мати розвинене почуття обов'язку, усвідомлювати сенс та наслідки своєї діяльності, переконаність у правильності обраного шляху вирішення управлінських завдань та

адекватності засобів для їх реалізації, мати для цього високий рівень компетентності.

Як відомо, у процесі проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи щодо впровадження ринку земель в Україні виникають проблеми, які гальмують процес реформування. В умовах нестабільної економічної ситуації в країні та зважаючи на суспільну збудженість надзвичайно важко безболісно проводити інституційні зміни.

Як зазначає Нобелівський лауреат Д. Норт: «Інституційні зміни, які є вигідними для певної групи інтересу, не завжди є ефективними в масштабах усієї економіки, усього суспільства, а тому організації, які не зацікавлені в змінах, чинять сильний опір» [4, с. 104]. Через це посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України повинні взяти на себе відповідальність щодо роз'яснення земельної реформи: професійно та компетентно довести її зміст до громади. А отже, від професійної компетентності кадрів значною мірою залежить розуміння суспільством динамізму інституційних змін і результат модернізаційних перетворень у державі.

Компетентність – це характеристика професіоналізму державного службовця, що володіє сукупністю необхідних компетенцій для ефективного виконання професійної діяльності. Так, у більшості країн-членів ЄС існують профілі компетенцій, основу яких становлять такі якості, як управлінські навички, лідерство, управління людськими ресурсами та взаємовідносинами, зорієнтованість на досягнення результатів, комунікаційні навички, професійні знання та наявність стратегічного бачення [7]. Але з огляду на особливості стратегічних завдань Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення є доцільність уведення принципу «професійна компетентність». Широта його змісту для кадрової політики відомства обумовлена інтегративною характеристикою, яка поєднує такі широко використовувані поняття, як «професіоналізм», «кваліфікація», «професійні здібності». Професійна компетентність або є в державного службовця, або її немає. Водночас ефективність проведення реформ Державним агентством земельних ресурсів України та реалізація стратегічно важливих завдань залежить саме від професійної компетентності державних службовців. У кадровій політиці відомства цей принцип відображатиме системоутворювальну властивість відповідності сукупності знань, досвіду, здібностей, поєднання теорії та практики.

По-друге, посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України мають оперативно реагувати на вимоги часу, бути інноваційними та ефективними. Під час удосконалення земельного законодавства результат земельної реформи буде залежати від того наскільки посадові особи обізнані із законодавчо-правовими основами діяльності, наскільки ефективно вони володіють навичками практичного застосування цих знань. А отже, цей принцип кадрової політики відомства дасть змогу

відібрати фахівців, що стануть інструментом ефективного й послідовного здійснення реформ.

По-третє, у період становлення Державного агентства земельних ресурсів України кадри мають стати обличчям влади, особливим компонентом відкритої управлінської діяльності. Однак, як показує практика, на службу в Державне агентство земельних ресурсів України час від часу приходять громадяни, які не дотримуються етичних норм державного службовця, здатні до вчинення корупційних діянь. Авторитет відомства значною мірою залежить від того, наскільки його представники наділені загальнолюдськими нормами й принципами.

Серед визначальних морально-психологічних компонентів професійної діяльності державних службовців фахівці називають моральні потреби й переконання, моральні якості (почуття відповідальності, совість, безкомпромісність тощо), моральні звички, здібності та дії, що регулюють процес формування їх управлінських умінь і навиків [8, с. 2].

Сьогодні механізм державного управління земельними ресурсами діє неефективно через брак актуальної, повної та достовірної інформації щодо реального стану земельного фонду, повноцінного та сприйнятливого ринку, відповідних правовстановлювальних документів на земельні ділянки; необхідного фінансування заходів раціонального використання й охорони тощо. У таких умовах державні службовці відомства мають бути спроможні реально впливати на формування в суспільства схильності до стриманості, толерантності, пошуку компромісів.

У цьому аспекті принципом кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України є морально-психологічна готовність державних службовців до служіння суспільству, що передбачає наявність у них системи теоретико-прикладних знань, орієнтованих на дотримання принципів: гуманізму; демократизму; відкритості; соціальної справедливості; суверенності особистості (поваги гідності кожної людини); слідування нормам закону та загальноприйнятим нормам.

Зміст управлінської діяльності Державного агентства земельних ресурсів України має полягати у здійсненні владно-управлінського впливу на основі глибоких моральних переконань, які виступають у ролі внутрішніх критеріїв оцінювання її мотивів, цілей, змісту й результатів, управлінської діяльності, а також дій інших людей. Так, державні службовці відомства завдяки готовності дотримуватися норм суспільного життя, правил і вимог управлінської діяльності здатні співвідносити свої вчинки та дії з потребами та інтересами інших людей. Результатом формування такого принципу кадрової політики має стати орієнтація державних службовців на ненасильницькі способи розв'язання суперечностей, недопущення ситуацій напруги у відомстві та формування в них високої культури, уміння передбачати, переконувати.

Незаперечним є той факт, що державний службовець, який не лише обізнаний, а й досконало володіє управлінською культурою, проявляє

при цьому управлінську свідомість, яка, на переконання вчених, справляє безпосередній вплив на творчу діяльність службовців у сфері управління [6, с. 57]. Щодо останнього, то це має безперечно стати ще одним принципом кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

Практично управління земельними ресурсами виявляється у вигляді регулювання земельних відносин за допомогою правових норм і забезпечення дотримання вимог земельного законодавства шляхом застосування необхідних заходів впливу. Таким чином, принципи кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України мають полягати в постійному прагненні до отримання нових знань, розкритті інтелектуального потенціалу членів колективу, безперервному професійному вдосконаленні. Так, посадовим особам відомства будуть прищеплюватись такі якості: інтелектуальні здібності, аналітичні здібності, творче мислення, новаторство, активність, упевненість, наполегливість, прагнення до успіху.

А отже, успіх реалізації реформ Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення буде залежати не тільки від своєчасного оцінювання кадрової ситуації та прогнозу її розвитку, а й від формування принципів кадрової політики, що вплине на зміцнення кадрового потенціалу відомства.

Кадрова політика Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення має формуватися на принципах: професійної компетентності, відповідальності, ефективності, інноваційності, гуманізму, демократизму, відкритості, соціальної справедливості, пріоритету права, культури управління, системності професійного розвитку. Формування цих принципів має стати першочерговим завданням відомства з метою ефективної реалізації реформ. Водночас для того щоб реформи Державного агентства земельних ресурсів України мали практичну користь, необхідно підготувати нові кадри, забезпечити умови засвоєння ними знань, умінь і навиків, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків.

Відтак, предметом подальших розвідок стануть сучасні вимоги до підготовки та підвищення кваліфікація державних службовців Державного агентства земельних ресурсів України.

Список використаних джерел

1. Білинська М. М. Теоретичні основи державної кадрової політики в Україні: виклики часу / М. М. Білинська // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 61 – 64.
2. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
3. Нижник Н. Р. Проблеми підготовки кадрів для органів державного управління / Н. Р. Нижник // Акт. пробл. держ. упр. та місц. самоврядування: сучас. стан та перспективи регіон. розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф.,

Одесса, 18 жовт. 2005 р. Пленарне засідання. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 11 – 16.

4. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

5. Курси підвищення кваліфікації інженерів-землепорядників. – Режим доступу : www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art.

6. Пашко Л. Професійно-управлінська культура сучасного керівника: постановка проблеми / Л. Пашко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Вип. 2. – С. 51 – 62.

7. 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 Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

8. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Т. : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.

9. Сушинський О. Організація публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності / О. Сушинський // Стратегія держ. кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. – К. : НАДУ, 2012. – С. 21 – 23.

Надійшла до редколегії 18.09.12

УДК 35

Наталія ЛУКАШЕВА

Національна академія державного управління
при Президенті України

Одеський регіональний інститут державного управління

КОГНІТИВНО-ОРІЄНТАЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН

Аналізуються результати оцінювання рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Ключові слова: когнітивно-орієнтаційний компонент готовності, професійна діяльність, державний службовець, глобалізація.

Наталья Лукашева. Когнитивно-ориентационный компонент готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях современных глобальных изменений

© Лукашева Н. А., 2013