

УДК 35.084.3 (477)

О. Багрім

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Досліджено стан законодавчого забезпечення державної кадрової політики у сфері державної служби України. Проаналізовано статистичні дані щодо кадрового стану державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначено тенденції, висвітлено специфіку та існуючі на сьогодні проблеми кадрової політики у сфері державної служби у контексті концепції сталого розвитку держави. На основі проведеного дослідження розроблено рекомендації щодо забезпечення сталого розвитку кадровими технологіями у сфері державної служби України.

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, державна кадрова політика, декваліфікація персоналу, гуманізація державної служби, посадова особа місцевого самоврядування, професійний потенціал, кадрові технології, сталий розвиток.

Структурні державно-управлінські реформи і трансформаційні процеси в суспільстві, політика уряду щодо забезпечення сталого розвитку держави та підвищення стандартів життя, перехід до інформаційного суспільства та економіки знань, Євроінтеграція України підкреслюють важливість державної кадрової політики у сфері державної служби, яка на сьогодні має чимало прогалин, які проявляються у формі декваліфікації персоналу державної служби, відсутності дієвих механізмів оптимізації умов праці державних службовців, слабкій системі кадрового управління тощо. Із цих причин актуальним є розгляд законодавчого забезпечення та розгляд специфіки державної кадрової політики у сфері державної служби України у контексті сталого розвитку, виявлення існуючих проблем та пошук науково обґрунтованих шляхів їх вирішення з метою формування якісного складу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Мета статті – аналіз законодавчого забезпечення та розгляд специфіки державної кадрової політики у сфері державної служби України у контексті сталого розвитку, висвітлення існуючих проблем державної кадрової політики та розробка рекомендацій для їх вирішення.

Концепція сталого розвитку має на меті забезпечення безпеки і стабільності країни, добробуту її громадян, орієнтації на створення максимально сприятливих умов для інтелектуального, професійного і творчого розвитку кожної окремої людини, збереження рівноваги соціоприродних систем тощо. Одними з найголовніших факторів концепції сталого розвитку є: людські ресурси, розвиток інтелектуальних виробництв, освіта, екологія та природні ресурси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про наявність різних напрацювань щодо вивчення питань державної кадрової політики, управління персоналом у сфері державної служби, проблематики сталого економічного розвитку. Особливий внесок у вивчення окреслених питань зробили такі вчені, як: Б. Буркинський, З. Герасимчук,

Н. Гончарук, В. Козбаненко, В. Казбаченко, О. Пархоменко-Кудцевіл, Б. Патон, Л. Пашко, М. Пірен, В. Олуйко, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Л. Сморгунов, М. Хлобистов та інші.

Інтеграція України до Європейського Союзу, ініціативи Президента України, розробка низки державно-управлінських реформ у різних сферах державного управління, програми уряду та стратегії, покликані наблизити вступ нашої держави до Європейського Союзу, модернізувати усі сфери державного управління у країні, побороти корупцію, покращити соціально-економічний рівень життя громадян, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, сприяти сталому розвитку держави та утвердити гідне місце нашої країни на світовій арені.

Напрямки дій стосовно реформування державної служби закріплені у Законах України “Про державну службу” № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р. [1], “Про запобігання корупції” № 1700 від 14.10.2014 р. [2], “Про очищення влади” № 1682-VII від 16.09.2014 р. [3], “Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року” та затвердженому план заходів щодо її реалізації згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. [4]; Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, затвердженій Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [5], а також Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією, Коаліційній Угоді від 21.11.2014 р.; Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України №26-VIII від 11.12.2014 р. та інших документах.

Законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих із європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого боку на 2014 – 2017 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України № 847-р від 17.09.2014 р.

Важливим кроком для розвитку системи державної служби і, зокрема, кадрового забезпечення державної служби у контексті політики сталого розвитку держави і суспільства є ухвалений у другому читанні Верховною Радою України 03.11.2015 р. новий проект Закону України “Про державну службу” № 2490 [6], який з різних причин не один раз був пролонгований до вступу в дію, набирає чинності 1 січня 2016 р., що своєю чергою надасть можливість оновити склад персоналу державної служби, покращити якість надання адміністративних послуг, більш ефективно контролювати і мотивувати персонал, створити сприятливі умови для залучення молоді до вступу на державну службу та оптимізувати процеси управління і прийняття управлінських рішень.

У новій редакції закону також більше уваги планується приділяти оцінюванню діяльності і відповідності встановлених вимог до рівня професійної компетентності державних службовців завдяки створенню профілів професійної компетентності посади державної служби (комплексної характеристики посади) та рівнів професійної компетентності особи (характеристики особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками) [7], заміни кадрових служб на служби управління персоналом, розмежуванню адміністративних і політичних посад тощо.

Зокрема, з огляду на проблематику дослідження, вважаємо за потрібне більш детально проаналізувати розроблені стратегії, націлені на удосконалення державної кадрової політики у сфері державної служби та політики сталого розвитку держави. Так, метою “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки”, затвердженої Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [8] було визначено створення передумов для реалізації довгострокової державної кадрової політики, відповідно до окресленої мети, схвалено основні напрями формування, збереження, раціонального використання та розвитку трудового потенціалу країни, а саме:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;
- відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;
- посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;
- впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;
- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;
- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;
- підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

В рамках реалізації “Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року” [9] було передбачено: забезпечити підготовку проєктів закону України “Про державну службу” нової редакції; розробити і впровадити методики єдиних стандартів управління персоналом у державних органах та органах місцевого самоврядування; забезпечити проведення конкурсу з визначення кращих наукових робіт у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів ЄС тощо. Ця стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що своєю чергою повинно сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Відповідно до реалізації мети Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [10] (впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі), планується активізувати дії за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності, вектор гордості. В стратегії наголошується на необхідності проведення реформи державного управління, метою якої визначено побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної

адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Необхідно зазначити, що згадані стратегії не потрібно розглядати винятково в якості адміністративних документів, вони мають стати суспільним договором громадської згоди, згідно з яким органи влади, суб'єкти господарювання, громадські організації та окремі громадяни беруть на себе певні зобов'язання у частині реалізації кадрової політики, їх опрацьовують, потім реалізують та відстежують усі "дійові особи", які можуть впливати на сучасний та подальший розвиток кадрової політики [11]. Адже сталий розвиток – це передусім керований розвиток, основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, завдяки яким можна швидко і оптимально модулювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний.

Відповідно до офіційних даних Національного агентства України з питань державної служби "Державна служба в цифрах" станом на 01.01.2015 р. в Україні налічується 380257 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що становить 0,88% від загальної чисельності населення (42928,9 тис. осіб), 3817 грн – середньомісячна заробітна плата за видом економічної діяльності "Державне управління й оборона", станом на 01.01.2015 р. частка державних службовців, які займають посади керівників, становить 26,27%, а частка державних службовців, що займають посади спеціалістів, – відповідно 73,72 % [12]. Динаміка зміни чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за період 2005 – 2014 рр. представлена у табл. 1.

Таблиця 1

**Динаміка загальної чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у 2005 – 2014 рр. [13]**

Показники	Роки									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	339016	350770	364263	379289	384197	379283	367308	372856	433269	380257
Зокрема, посадові особи місцевого самоврядування	91925	95641	98948	100582	100789	99783	99204	98117	97999	84548
державні службовці	247124	255129	265315	278707	283408	279500	268104	274739	335270	295700

Основними підставами прийняття на державну службу є: на конкурсній основі – 38,8%, за результатами стажування – 17,0%, з кадрового резерву – 7,1%, за іншою процедурою – 37,2%; основними підставами прийняття на службу в органи місцевого самоврядування становлять: на конкурсній основі – 57,0%, за результатами стажування – 7,2%, з кадрового резерву – 6,4%, за іншою процедурою – 29,4%. Що своєю чергою свідчить про недовіру до кадрового резерву та низьку ефективність проходження стажування для вступу на державну службу майбутніх спеціалістів.

Основними підставами вибуття державних службовців у відсотковому значенні є: за власним бажанням та угодою сторін – 49,7; переведення в іншу установу – 28,1; досягнення граничного віку – 0,4; закінчення повноважень, їх дострокове припинення – 0,9; скорочення штату працівників – 5,8; порушення вимог Закону України “Про корупцію” – 0,4; з інших підстав – 14,7; основними підставами вибуття посадових осіб місцевого самоврядування станом на 01.01.2015 р. у відсотковому значенні є: за власним бажанням та угодою сторін – 68,6; переведення в іншу установу – 12,5; досягнення граничного віку – 2,0; закінчення повноважень, їх дострокове припинення – 6,0; скорочення штату працівників – 1,3; порушення вимог Закону України “Про корупцію” – 0,1; з інших підстав – 9,6 [14]. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які вибули з державної служби у 2015 р. становить 62914 тис. осіб, що свідчить про доволі високу плинність кадрів.

Офіційні дані також показують динаміку того, що більшість працівників за власним бажанням залишають державну службу, через наступні можливі причини: низький рівень оплати праці, відсутність персонального кар’єрного планування просування по службі, відсутність дієвих мотиваційних інструментів, високий рівень психологічного навантаження та бюрократії, низький рівень екології праці (ергономії робочого місця), відсутність отоотожнення і відчуття своєї особистості і результатів своєї діяльності як цінності для розвитку установи та ін.

Відомості щодо розподілу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти і підвищення кваліфікації у 2005 – 2014 рр. (станом на кінець року) та динаміка розподілу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи представлені у табл. 2 та 3.

Однак, незважаючи на дані, які свідчать про наявність у переважній більшості державних службовців вищої освіти та середнього стажу роботи 5 – 15 років, державна служба України ще не може називатися повністю високоефективною, підтвердженням цього факту є 130 місце із 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни у 2014 р. за показником якості державних інституцій, 144 місце серед 177 держав у 2013 р. за індексом сприйняття корупції.

Забезпеченню сталого розвитку державної кадрової політики, розвитку державної служби як конкурентоспроможної структури на ринку праці перешкоджає низка невирішених проблем щодо статусу, соціальної та матеріальної захищеності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, екології праці, гуманізації державної служби, оптимального розподілу ресурсів та часу. Центральне місце нової державної кадрової політики у сфері державної служби, побудованої на принципах гуманізму та демократизації задля забезпечення сталого розвитку держави, має перебувати людина з можливістю вільного власного самовираження, розвитку свого творчого і професійного потенціалу.

Таблиця 2

**Відомості щодо розподілу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти і підвищення кваліфікації у 2005 – 2014 рр. [15]**

Показники	Рік									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Освітній рівень, % осіб із повною вищою освітою</b>										
Державні службовці	73,1	75,7	78,4	80,5	82,9	85,1	86,9	88,5	91,3	91,8
Посадові особи місцевого самоврядування	61,5	62,9	64,7	66,2	67,8	69,3	70,8	72,2	73,4	73,7
Загальна кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію	40235	42440	45010	45517	36268	42083	–	57518	66769	44697
Керівники спеціалісти	16219	16047	17513	18419	14440	16802	–	22342	22804	15500
	24016	26393	27497	27098	21828	25281	–	35176	43965	29197
Загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію	10636	12602	13720	12315	9206	8829	–	15533	14863	8050
Керівники	5423	7413	7350	6243	4348	4556	–	6994	6775	4208
Спеціалісти	5213	5189	6370	6072	4558	4273	–	6539	8088	3842

Таблиця 3

**Динаміка розподілу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи [16]**

Віковий показник	%, від загальної кількості державних службовців (295700)	%, від загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування (84548)
Від 1 року	4,8	3,9
1 – 3 років	12,0	7,9
3 – 5 років	9,9	12,2
5 – 10 років	23,7	25,5
10 – 15 років	21,4	25,4
15 – 20 років	22,7	19,2
Понад 25 років	5,5	5,9

На основі проведеного аналізу можна виділити недоліки державної кадрової політики у сфері державної служби України:

1. Формальність реалізації розроблених стратегій та програм, їх декларативне спрямування.

2. Відсутність проведення моніторингу потреб і результатів діяльності.

3. Теоретичний напрям освіти, навчальних програм, невідповідність рівня отриманих знань потребам сьогодення.
4. Застарілі кадрові технології (системи індивідуального планування кар'єри, ротації, оцінювання тощо).
5. Нерозуміння ролі самоосвіти у процесі кар'єри.
6. Відсутність індивідуального кар'єрного планування.
7. Низький рівень заробітної плати.
8. Відсутність мотивації державних службовців для саморозвитку, розкриття своїх професійних можливостей.
9. Відсутність контролю, неупередженої експертної оцінки при відборі, доборі та просуванню по службі.
10. Недієвість кадрового резерву.

Зазначені недоліки породжують загрози, які впливають на ефективність функціонування усієї системи державної служби, такі як:

1. Низький престиж, імідж державної служби.
2. Плинність кадрів, небажання молоді вступати на державну службу.
3. Неякісне надання адміністративних послуг, прийняття управлінських рішень, зменшення довіри громадян до роботи органів державної влади.
4. Корупція, кумівство.
5. Формалізація навчання.
6. Декваліфікація персоналу.

Тому ми вважаємо, що потрібно змінити пріоритети розвитку державної служби у напрямку її гуманізації та демократизації, спрямованої, перш за все, на потреби розвитку та самовираження державного службовця, створити на цій основі усі необхідні умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються у країнах-членах Європейського Союзу та, таким чином, забезпечити сталий розвиток держави і підвищити стандарти життя населення.

### **Висновки**

Враховуючи вищевикладене, можна зробити певні висновки. По-перше, реалізації та чіткого дотримання положень нової редакції Закону України “Про державну службу”; фактичної, а не формальної реалізації “Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року”, Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” та “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки” з періодичним проведенням моніторингу (тобто, постійним процесом збору, фіксації і аналізу даних про стан ефективності реалізації державної кадрової політики задля виявлення чітких, конкретних результатів та потреб системи і службовця-професіонала).

По-друге, удосконаленні системи освітньої підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з акцентом на прикладний характер, безперервність, самоосвіту та самодисципліну.

По-третє, формуванню професійного, мотивованого, гідного, високоморального та стабільного складу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (створення нових, привабливих для молоді мотивів вступу на державну службу; реформування системи оплати праці; створення об'єктивної, неупередженої системи відбору, добору і оцінювання; робота з резервом кадрів; орієнтація державної кадрової політики на соціальні і професійні стандарти; створення максимально можливих умов

для розвитку професійного і особистісного потенціалу з метою нарощування інтелектуального потенціалу державної служби; удосконалення застарілих кадрових технологій).

По-четверте, утвердженню на рівні держави і на рівні кожного окремого працівника ціннісних стандартів моральної поведінки і відносин завдяки ціннісно-орієнтованому підходу діяльності.

По-п'яте, гуманізації та розуміння державної служби і кожного окремого працівника як цінності, встановлення обов'язково зворотного зв'язку та оптимального використання ресурсів.

Наприкінці необхідно зазначити, що важливим фактором для політики сталого розвитку державної кадрової політики є бажання змінити застаріле бачення роботи кадрових служб, впровадженні нових кадрових технологій, модернізації кадрових служб, досягненні консенсусу між різними поколіннями кадрового корпусу державної служби. Тому пріоритетними напрямками подальших досліджень, на нашу думку, є вивчення регіонального рівня і особливостей децентралізації у контексті сталого розвитку, розробка практичних рекомендацій щодо становлення і утвердження сталого розвитку державної кадрової політики у сфері державної служби, розвитку професійного потенціалу керівних кадрів державної служби України у контексті державно-управлінських реформ.

#### Література

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723 від 16.12.1993 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Про очищення влади [Електронний ресурс] : Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
4. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
5. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Проект Закону України “Про державну службу” № 2490 другого читання від 03.11.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571).
7. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050 від 17.07.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
8. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#n7](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#n7).
9. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.



10. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. Государственное управление и политика [Текст] / под ред. Л. В. Смогунова. — СПб. : [б. и.], 2002. — С. 414.

12. Державна служба в цифрах – 2015 [Електронний ресурс] : електрон. інформ. вид. — Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1356>.

13. Там само. — С. 6.

14. Там само. — С. 27, 28.

15. Там само. — С. 17—19.

16. Там само. — С. 16.

**O. Bahrim**

**LEGAL FRAMEWORK FOR STATE PERSONNEL POLICY  
IN THE PUBLIC SERVICE OF UKRAINE IN THE CONTEXT  
OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**The state of legislative support for personnel policy in the public service of Ukraine is investigated. The statistics on public service and local government staffing is analyzed, as well as trends are identified, and the specifics and existing problems of personnel policy in the public service in the context of the concept of sustainable development are highlighted. Based on the research, the recommendations for supporting sustainable development with personnel technology in the public service of Ukraine are developed.**

**Key words: public service, public servant, state personnel policy, deskilling of personnel, humanization of public service, local government official, professional potential, human technology, sustainable development.**