

УДК 35.082.4

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

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджується сучасний стан механізму кадрового забезпечення державного управління. Обґрунтовується необхідність розробки компетентнісних профілів посад державних службовців як одного зі шляхів покращання функціонування механізму кадрового забезпечення органів державної влади в Україні.

Ключові слова: механізм кадрового забезпечення державного управління; компетентнісний профіль; державна служба; професійна компетентність; державні службовці.

Modern state of personnel supply mechanism in Public Administration and ways of its quality upgrading are discussed. The necessity of competency profiles of jobs for public officers as tools improving personnel supply in various bodies of public power in Ukraine is brought to the fore.

Key words: personnel supply mechanism; competency profile; public service; professional competence; public officers.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах реформування системи державного управління особливої значущості набуває проблема підвищення його ефективності та функціонування механізмів державного управління. Проблема ефективності функціонування механізмів державного управління досить часто зводиться до державного регулювання розвитку країни, регіону, галузі загалом. Розглядаючи цю проблему системно, не завжди в достатньому обсязі розглядають ефективність кадрових механізмів державного управління та можливі напрямки їх удосконалення.

Сучасний стан державного управління та його кадрового забезпечення часто супроводжується: невідповідністю кандидатів вимогам посади в органі державної влади; відсутністю взаємозв'язку між обов'язками і завданнями державних службовців та оплатою їх праці; низькою ефективністю кадрового резерву, формальним характером стажування, необ'єктивним та непрозорим конкурсним відбором; відсутністю єдиних професійних стандартів прийняття на державну службу та просування по ній; реформування системи державної служби України відповідно до нового Закону "Про державну службу" № 4050-VI від 17.11.2011 р. [1] та деяких її процесів згідно із Законом України "Про засади запобігання та протидії корупції" [2] тощо. За таких умов виникає потреба у виправленні зазначених проблем, забезпеченні органів державної влади компетентними працівниками й недопущенні на державну службу випадкових, неосвічених і байдужих людей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

© Т. Ю. Витко, 2012

У науковій літературі поняття механізмів державного управління та окремих його видів і складових тлумачаться по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління розкрито у працях видатних вітчизняних науковців, зокрема таких як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Дрешпак, С. Дубенко, І. Грицяк, В. Князев, М. Корецький, В. Луговий, В. Майборода, В. Мартиненко, В. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Пісмаченко, О. Оболенський, М. Рудакевич, С. Серьогін. Кадрові механізми державного управління досліджувались у контексті безперервної освіти, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (В. Вікторов, Д. Дзвінчук, Т. Кошова, Н. Синицина), оцінювання людських ресурсів (І. Батраченко, Л. Пашко, Н. Рашитова, О. Слюсаренко, Г. Щокін), забезпечення професіоналізму державної служби (Н. Липовська, С. Хаджирадєва, О. Губа, Н. Гончарук, А. Сіцінський) тощо. Однак якщо теоретико-методологічні та організаційно-правові засади функціонування механізмів кадрового забезпечення державного управління вивчено значною мірою, то шляхи їх удосконалення потребують додаткового дослідження.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – проаналізувати компетентнісний підхід у кадровому забезпеченні органів державної влади як один з основних шляхів підвищення ефективності функціонування механізмів державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

В. Авер'янов справедливо зазначає, що до складових механізму державного управління належать: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [3]. На регіональному рівні управління механізми державного управління являють собою сукупність територіальних методів впливу виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування й функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району [4]. Органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють свій вплив, керуючись організаційно-правовими, політичними, економічними, соціальними, культурними засадами функціонування державного управління саме через державних службовців, від професіоналізму яких залежить ефективність державного управління загалом.

Кожна професійна діяльність починається зі вступу працівника на роботу, в нашому випадку йдеться про забезпечення органів державної влади компетентними працівниками. На нашу думку, утворюється послідовність, згідно з якою ефективність державного управління залежить від професіоналізму її працівників, а наявність у них професіоналізму та компетентності залежить від ефективного розробленого та впровадженого механізму кадрового забезпечення державного управління [5].

За даними Національного агентства України з питань державної служби, станом на 31 грудня 2010 р. в Україні налічувалось 292 516 державних службовців [6]. Кількість осіб, прийнятих на державну службу, з кожним роком збільшується. Якщо підсумувати кількість осіб, які стали державними службовцями за останні п'ять років, то отримаємо 243 782 особи, що становить 83 % від загальної кількості державних службовців у 2010 р. Отже, на державну службу протягом 2006–2010 рр. здійснено набір та підбір 83 % наявної кількості службовців, що ще раз вказує на необхідність та важливість якісного оцінювання кадрового забезпечення органів державної влади в Україні.

Основна мета кадрового забезпечення органів державної влади – відсіяти непотрібних кандидатів та оцінити і відібрати найгіднішого кандидата на вакантну посаду. Кадрове забезпечення здійснюється як із зовнішніх, так і з внутрішніх джерел. Із зовнішніх джерел відбувається залучення найкомпетентніших працівників з інших органів публічного адміні-

трування, державних і недержавних структур, здібних випускників вищих навчальних закладів через конкурсний відбір або перебування у кадровому резерві. А внутрішнє джерело – це залучення вже працюючих державних службовців, які претендують на вищі чи рівноцінні посади в органи державної влади. Обидва джерела мають як позитивні, так і негативні сторони.

Українці користуються рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування згідно з Конституцією України [7]. Закон України “Про державну службу”, прийнятий у 1993 р. із внесеними змінами та доповненнями, підтверджує той факт, що право на вступ на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання [8]. Ці нормативні документи підтверджують рівний доступ до державної служби громадянам України, водночас відкривають можливість потрапляння в органи державної влади неосвічених, некомпетентних і байдужих людей.

Позитивними зрушеннями можна назвати зміни вимог щодо права вступу на державну службу із прийняттям Закону України “Про державну службу” № 4050-VI від 17.11.2011 р. А саме ст. 15 цього нормативно-правового акта свідчить про те, що право на державну службу з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою [1].

У нормативно-правових актах країн Європейського Союзу дещо інше формулювання тієї частини вимог до вступу на державну службу, де йдеться про наявність громадянства держави. У вітчизняному законодавстві чітко визначено те, що громадяни інших держав, крім України, не мають права вступу на державну службу. В Німеччині, Польщі, Угорщині, наприклад, формулювання цілком інше, тобто особа може бути державним службовцем, якщо вона є громадянином країни, в якій вона хоче вступити на державну службу, або ж громадянином іншої держави Європейського Союзу (Європейської Спільноти).

Визначені Законом України [1] права щодо вступу на державну службу все ж таки створили вужчі умови вступу на державну службу порівняно із Кодексом законів про працю України та Законом України “Про державну службу” [9]. На державного службовця поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про державну службу” [1] та Законом України “Про засади запобігання та протидії корупції” [2]. Відповідно до них на державну службу не може вступити особа, котра:

- за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення (протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили);
- має громадянство іншої держави [1];
- веде іншу оплачувану або підприємницьку діяльність (крім викладацької, наукової і творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) [2].

При вступі на державну службу України особа зобов’язана до її призначення на посаду, згідно з положеннями чинних нормативно-правових документів, вийти зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність. Не допускається також призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Існують також обмеження до використання службового становища працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування щодо неправомірного сприяння призначенню на посаду особи з метою одержання незаконної вигоди від цього [2].

Державний службовець, незалежно від групи та підгрупи посади державної служби, не має права: неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Ст. 12 цього Закону встановлено, що в разі відкриття державним службовцем валютного рахунка в установі банку-нерезидента він зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

До особи, котра вперше вступає на державну службу, існують певні вимоги, які містяться в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, у посадовій інструкції тієї посади, на яку особа вступає, та в чинних нормативно-правових актах України (законах України, постановах Кабінету Міністрів України тощо).

Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, а саме п. 2.6, рекомендує те, що державний службовець повинен мати, як правило, повну вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень – спеціаліст, магістр) за спеціальностями галузі державного управління або іншими професійно-орієнтованими для державної служби з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами вказаної галузі, а на посадах нижчих груп та підгруп державних службовців припустиме залучення фахівців з базовим рівнем вищої освіти (бакалавр) [7] та навіть неповною вищою освітою.

У законах України “Про державну службу”, прийнятому в 1993 р., та “Про державну службу” № 4050-VI від 17.11.2011 р. щодо вимог до професійної компетентності є значні розбіжності. У першому нормативному документі таке тлумачення, як “професійна компетентність” не зустрічається, натомість другий документ цілком побудований на таких вимогах до державних службовців, як професійна компетентність і розроблення профілів професійної компетентності посади державної служби. Зокрема, ст. 16 цього Закону висуває чіткі вимоги до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, із перелком мінімальних загальних вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи, залежно від групи та підгрупи.

Гл. 2 нового Закону України “Про державну службу” проголошує, що особа, яка хоче вступити на державну службу, проходить конкурсний відбір, крім першої групи посад державної служби та якщо інше не передбачено Законом України. Проведення конкурсного відбору на вакантну посаду груп II, III, IV і V в органи державної влади здійснює конкурсна комісія, створена в державному органі. Оголошення про проведення конкурсу оприлюднюється тим органом державної влади, в якому є вакантні посади та в якому одразу зазначаються вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки (спеціальності), досвіду роботи та інші вимоги до рівня професійної компетентності кандидата на посаду державної служби відповідно до профілю професійної компетентності цієї посади. Особливості правового регулювання державної служби відповідно до нового Закону України “Про державну службу” ще раз підтверджують актуальність дослідження й необхідність розробки компетентнісних профілів посад державних службовців.

Так, зокрема, у сусідній державі – Росії – на цей час розроблено більше двадцяти компетентнісних профілів. У багатьох зарубіжних країнах ефективно функціонують професійні стандарти в державному управлінні на основі професійних компетенцій, а саме: National Competency Standards for Public Administration (Австралія); Competency Profile,

Canadian General Standards (Канада); Standard for Competencies of the ... (Federal Government) (США); Competency Profile ... (Великобританія) тощо.

Досвід кадрових процесів публічного адміністрування в Польщі дає відповіді на запитання щодо визначення структури компетентності. Основними компонентами визнано: важливі цінності для представників публічної служби; конкретна діяльність на службі; характеристики якостей та здібностей осіб, котрі займають посади в органах публічного адміністрування.

Розглядаючи цілі, на які має скеровуватися державне кадрове забезпечення Німеччини, слід відзначити нормативне врегулювання процедур добору кадрів на державну службу відповідно до професійної придатності, особистісних здібностей, професійних досягнень. Інакше кажучи, тут ідеться не про що інше, як володіння необхідними компетенціями.

У США протягом століття накопичується досвід кадрового забезпечення державного управління на основі компетентнісного підходу. Особливістю державної кадрової політики є те, що подальше просування по службі, переведення чи навчання відбувається також за компетентнісним підходом (відповідно до компетентнісного профілю) [10].

Проаналізовані вітчизняні та зарубіжні літературні джерела свідчать, що компетенція та компетентність – це складні утворення. Погоджуємось із визначенням Міжнародної комісії Ради Європи, яка розглядає компетентність як спроможність особистості сприймати індивідуальні та соціальні потреби, реагувати на них, комплекс ставлень, цінностей, знань і навичок [11, 16] та містить дві складові: когнітивну (знання) та операційно-діяльну (уміння і навички), тобто так звані ЗУНи.

Що ж таке компетентнісний профіль? Сукупність характеристик, необхідних для роботи на конкретній посаді (у групі посад), визначається як профіль компетентності [10], “профілі компетенцій” і “профілі компетентності”, “модель компетентності”. Ми використовуємо поняття “компетентнісний профіль”, оскільки це цілісний комплекс кінцевих результатів, необхідних вимог до службовця, а не окремі кластери його якостей (у цьому випадку ми використовували б “профіль компетенцій”). Профілі компетентності державних службовців розглядаємо як важливу складову в системі стратегічних напрямів удосконалення механізму кадрового забезпечення органів державної влади, а впровадження компетентнісного підходу – як один із впливових чинників у підвищенні її ефективності, покращанні якості надання державних послуг юридичним і фізичним особам [10].

Компетентнісний профіль (паспорт посади державного службовця) визначається як низка спеціальних компетенцій для: діяльності, організації, функціональної спільноти/професійної групи, особи або посади. Розрізняють компетентнісні профілі посади та особи. Компетентнісний профіль посади поєднує: особливості професії державного службовця, специфіку органу, особливості роботи на певній посаді, професійно важливі знання, вміння та особистісні якості, необхідні для успішної та результативної роботи працівника [10]. А компетентнісний профіль особи визначаємо як перелік спеціальних компетенцій діяльності особи.

Переконані, що методологія розробки компетентнісного профілю у сфері державної служби має містити:

- визначення управлінського рівня, груп та підгруп посад, для яких розроблятиметься профіль компетентності;
- визначення функцій кожної із посад в організації та стадії розвитку організації;
- визначення важливих елементів, що супроводжують діяльність на даній посаді;
- оприлюднення найзначущих груп компетенцій для відповідної посади;
- вибір групи експертів серед безпосередніх працівників на певній посаді (успішних та неуспішних);
- збирання даних від експертів щодо успішності їхньої роботи на певній посаді шляхом проведення структурованого інтерв'ю та спостереження;

Державна служба: теорія та кращі практики

- ідентифікацію способів поведінки, які відрізняють успішних та неуспішних працівників;
- попереднє узгодження отриманих даних (валідація профілю) з більш широким колом як науковців, фахівців, так і працівників органу;
- доопрацювання профілю за результатами попереднього узгодження;
- затвердження остаточної редакції профілю і впровадження його в роботу [12].

Окреслити межі компетенцій державних службовців можуть тільки експерти і фахівці наук з державного управління, економіки, соціології, психології тощо, котрі знають коло повноважень державних службовців (загальних і спеціальних), розуміють, які професійні та особистісні якості особи необхідні для якісного виконання посадових обов'язків [10]. На жаль, в Україні нормативно не передбачено участь фахівців із цих питань. Поясненням є або відсутність такої співпраці з експертами, або їхня співучасть була формальною, оскільки вони мали сліпо сповідувати комуністичну ідеологію в радянські часи.

Звичайно, ідеального кандидата на посаду не існує, тому можливі незначні корективи і поправки в розробці К-профіль, на що вказують стадії життєвого циклу К-профілю державного службовця для посади [10], схематично зображеного на рис. 1. Розроблення К-профілю (третя стадія) на основі теоретико-методологічного дослідження (перша стадія) та завдань і обов'язків державних службовців (друга стадія) ще не свідчать про масове впровадження та застосування (четверта і п'ята стадії). Необхідно врахувати всі можливі поправки та вдосконалення (шоста стадія) профілю відповідно до вимог, які диктує суспільство.

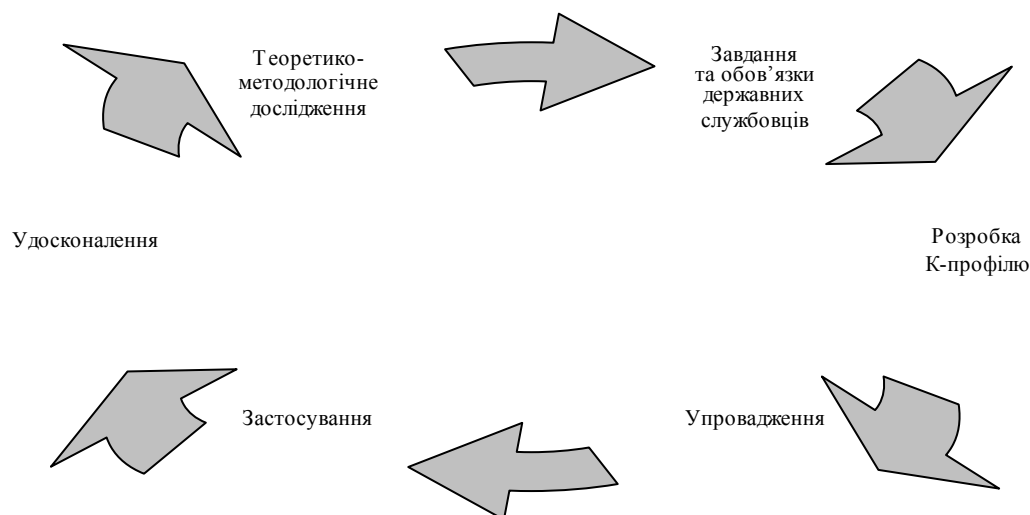


Рис. 1. Життєвий цикл розробки і впровадження К-профілю державного службовця для посади в органи державної влади

Цінним у нашому дослідженні є соціально-психологічне сучасне вчення про управління, що розглядає компетенцію особи як взаємодію трьох компонентів компетенції: фахової (професійної), методичної та соціальної [13]. Будь-якого професіонала розглядають як носія шести типів професійних компетенцій: технічної; комунікативної; контекстуальної; адаптивної; концептуальної; інтегративної [14], а у вітчизняній науці таких типів виділяють чотири: фахова (професійна), методична, соціальна та особиста компетенція [13, 189]. Незважаючи на значну кількість виділених компетенцій, не можна зупинятися на якійсь конкрет-

ній, адже перелік компетенцій державного службовця має символізувати його як професіонала на своїй посаді, тому вважаємо доречним розробляти К-профіль державного службовця саме для конкретної посади.

Зазначимо, що основною метою розробки К-профілю державного службовця для посади в органі державної влади є забезпечення якісного виконання всіх завдань цієї посади. За різноманітності методик побудови моделей К-профілю існують спільні етапи розробки, що визначають та описують: перелік і обсяг завдань посади; остаточний результат – модель посади; майбутню професійну діяльність кандидата; остаточний результат – модель діяльності; характеристики кандидата; остаточний результат – модель якостей. Ці складові тісно пов'язані між собою, базуються одна на одній та залежать одна від одної. Проте в сучасному державному управлінні все частіше відчувається розрив між вимогами до державних службовців та їхніми завданнями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати проведеного дослідження показали, що основним напрямом удосконалення механізму кадрового забезпечення державного управління є: розробка проектів компетентнісних профілів для кожної з посад державних службовців та об'єднання їх у єдиному нормативному документі, який спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові механізми державного управління і бути своєрідним стандартом державної служби; внесення змін у чинні нормативні документи щодо залучення, оцінювання й заохочення професіоналів на державну службу на основі компетентнісного підходу тощо.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку вважаємо визначення та обґрунтування структури та складових нормативного документа (стандарту), який би містив чіткі вимоги, що висуває професія (посада) до державного службовця, а також критерії придатності особи на конкретну посаду в органі державної влади на основі компетентнісного підходу.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // ОВУ. – 2012. – № 4 (23.01.2012). – Ст. 115.
2. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – С. 15.
3. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
4. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць : у 2 ч. ; [за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10–16.
5. Витко Т. Ю. Дискурс кадрового добору в державній службі / Т. Ю. Витко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр., редкол. ; С. М. Сergygin (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (10). – С. 228–237.
6. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>
7. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Лазор О. Д. Державна служба в Україні : навчальний посібник / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – К. : Дакор, 2006. – 472 с.
9. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. – Офіц. вид. – К. : Голос України, 1994. – С. 9–28. – (Бібліотека офіційних видань).
10. Витко Т. Ю. Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 “Державна служба” / Витко Т. Ю. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2011. – 258 с.

11. Сень Л. В. Розвиток компетентнісно-орієнтованого навчання за кордоном / Л. В. Сень // Професійні компетенції та компетентності вчителя : матеріали регіонального наук.-практ. семінару. – Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2006. – С. 14–17.

12. Вишневський А. Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби / А. Вишневський, О. Хмельницька // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 2. – С. 38–44.

13. Ліпенцев А. В. Управління людськими ресурсами на засадах компетенційного підходу в контексті формування культури управління державними установами / А. В. Ліпенцев // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – ХарПІДУ НАДУ. – № 2. – 2007. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/3/01.pdf>

14. Бобиенко О. М. Ключевые компетенции личности как образовательный результат системы профессионального образования : дис. на соискание науч. степени к. пед. н. / О. М. Бобиенко ; Казанский гос. технол. ун-т. – Казань, 2005. – 186 с.

15. Денищик О. І. Управлінська культура державних службовців (деонтологічні аспекти) / О. І. Денищик // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Хмельницький : ХІРУП, 2003. – № 2 (6). – С. 186–192.

