

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

І. В. Гусак,

*аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами,
Національна академія державного
управління при Президентіві України,
помічник-консультант народного депутата
Верховної Ради України*

Кадрова робота в контексті набуття чинності оновленого законодавства про державну службу

Визначено зміни, які зазнає сфера кадрової роботи у зв'язку з набуттям чинності оновленого законодавства про державну службу. Розкрито комплекс організаційно-правових та практичних заходів кадрового менеджменту. Запропоновано шляхи вдосконалення кадрового забезпечення державної служби, підвищення управлінської та професійної кваліфікації працівників, виникнення кадрової стагнації, кар'єрного плато та професійного вигорання завдяки змінам законодавчих засад, які справляють корегуючий вплив.

Ключові слова: влада, державна служба, державне управління, суспільна (державна) політика.

I. V. Gusak. Personnel service as the subject for public personnel policy implementation in Ukraine

The author defines the role of human resources development factor that plays an important roll in the administrative reform in Ukraine. Principles and priorities of the personnel policy in public service have been analyzed. The author considers regulations that provide personnel manage meant implementation at different levels including local authorities. Public policy personnel provision proves to be the basis for selecting the better approaches, new mechanisms and technologies to work with staff in public and municipal service.

The article focuses the readers' attention on public personnel policy being a strategic factor for country's development. The author points out that it includes personnel training professional development as well as effective use of the staff.

The author reveals the distinction of public service in human resources development in different government agencies.

Key words: public personnel policy, human resources development, authorities, state, public administration, staff, society.

И. В. Гусак. Кадровая работа в контексте вступления в силу обновленного законодательства о государственной службе

Определены изменения, которые испытывает сфера кадровой работы в связи со вступлением в силу обновленного законодательства о государственной службе. Раскрыт комплекс организационно-правовых и практических мероприятий кадрового менеджмента. Предложены пути совершенствования кадрового обеспечения государственной службы, повышения управленческой и профессиональной квалификации работников, возникновения кадровой стагнации, карьерного плато и профессионального выгорания благодаря изменениям законодательных принципов, которые осуществляют корректирующее воздействие.

Ключевые слова: власть, государственная служба, государственное управление, общественная (государственная) политика.

Постановка проблеми. Сучасна кон'юнктура ставить перед Україною, її керівництвом нові завдання, вирішення яких полягає у трансформації існуючих соціально-економічних відносин на якісно відмінних пріоритетах та принципах, що, у свою чергу, об'єктивно зумовлені ринковою конкуренцією та демократичними тенденціями. Від того, як будуть вирішені зазначені виклики часу, цілком залежить розвиток нашої країни як високорозвиненої, соціально орієнтованої, правової, демократичної держави. Повноцінне впровадження запланованих нововведень неможливе без попередньої реорганізації державного апарату.

У цьому зв'язку реформування державної служби набуває першочергового значення, оскільки від якості функціонування

цього інституту безпосередньо залежить ефективність здійснення державою своїх функцій. Водночас дієвість владних інституцій повністю покладається на корпус державних службовців, їх професіоналізм. Тому існує пряма залежність між ефективністю реформ та якістю наповнення професійними кадрами залучених органів. Таким чином, виникає нагальна потреба в уточненні місця кадрового чинника, яке йому відводиться у реформуванні інституту державної служби.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Проблематика вдосконалення кадрової роботи досліджують такі науковці, як: К.О.Ващенко, Т.Ю.Витко, О.А.Воронько, С.О.Гайдученко, В.О.Головата, В.П.Давиденко, С.Д.Дубенко, М.Канавець, О.Ю.Оболєнський, В.В.Толкованов [1–20]. Водночас у цій сфері залишається багато невіршених питань.

Мета дослідження – визначити зміни, які зазнає сфера кадрової роботи у зв'язку із набуттям чинності оновленого законодавства про державну службу, та, враховуючи поточні проблеми, запропонувати шляхи її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На необхідності реформування державної служби наголошувалося ще в Указі Президента України “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні” від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, який згодом був підкріплений Постановою Кабінету України “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки” від 8 червня 2004 р. № 746. Але фактично положення цих документів будуть реалізовані з набуттям чинності нового Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який враховує більшість зауважень, що містилися в зазначених документах. У зв'язку з цим у межах дослідження варто акцентувати увагу на новаціях, які стосуються здійснення кадрової роботи на державній службі та в місцевих органах виконавчої влади зокрема.

Насамперед слід підкреслити, що відповідно до нової редакції Закону України “Про державну службу” структурні підрозділи щодо роботи з кадрами місцевих органів виконавчої влади та державних органів загалом будуть мати назву “служби персоналу”, а не “кадрові служби”, як сьогодні. У такий спосіб

підкреслюється інноваційний, консалтинговий характер кадрової роботи, який має бути притаманний діяльності відповідних структурних підрозділів. Таким чином, усе управління людськими ресурсами на державній службі має спиратися на досягнення сучасного менеджменту в цій сфері, а також ринкові механізми регуляції.

Логічним наслідком цих нововведень стало затвердження Наказом Нацдержслужби Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату від 5 березня 2012 р. № 45, яке має замінити відповідне Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади, що було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912. Положення попереднього документа, незважаючи на його, здавалося б, вичерпну назву, діяли не тільки в органах виконавчої влади, а й в органах місцевого самоврядування, оскільки останні не мали окремого документа для своєї сфери функціонування.

Безперечно позитивним моментом нового Типового положення є більш детальне розкриття аналітичних, прогностичних, організаційно-виконавчих і розпорядчих функцій та завдань, які покладатимуться на службу персоналу. Натомість раніше значна перевага здебільшого віддавалась забезпеченню кадрового документообігу.

Головна ж інноваційність нової редакції Закону України “Про державну службу” полягає у впровадженні профілів професійної компетентності, які мають на меті встановлення комплексної характеристики кожної конкретної посади державної служби через розширення відповідних критеріїв та кваліфікаційних вимог. Відповідність тієї чи іншої особи вимогам до зайняття конкретної посади, наприклад, у випадку проведення конкурсу на заміщення вакантної посади, буде встановлюватися шляхом визначення її рівня професійної компетентності “характеристики особи, що визначається освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками” [8].

З метою скорішого введення в дію положень, що стосуються профілів професійної компетенції, Нацдержслужбою

був виданий наказ № 148 від 20 липня 2012 р., яким було затверджено “Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті”. Іншим Наказом Нацдержслужби № 11 від 13 вересня 2011 р. був затверджений Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Цей документ покликаний замінити попередній Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців, який був затверджений ще Голодержслужбою у 1999 р., водночас урахувати всі його позитивні риси й усунути застарілі положення, що вже не відповідають вимогам сучасного законодавства про державну службу.

Також необхідно вказати документи, що безпосередньо регламентують розроблення профілів професійної компетентності. Насамперед слід сказати про “Порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V”, затверджений Наказом Нацдержслужби від 16 травня 2012 № 92, у якому наголошується, що загальними вимогами до розроблення відповідних профілів є “орієнтир на перспективні та інноваційні завдання державної служби” [11].

Серед іншого зазначається, що профілі професійної компетентності мають сприяти розробленню більш ефективної системи мотивації та стимулювання державних службовців.

Водночас сам Закон України “Про державну службу” також має відповідний розд. VI “Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії державного службовця”, який стане основою для вдосконалення мотиваційного механізму, матеріального заохочення до сумлінного виконання обов’язків та підвищення професіоналізму.

Відповідно до змісту згаданого розділу нового закону можна констатувати, що ним встановлюється мінімальний розмір найменшого посадового окладу державного службовця на рівні, який не повинен бути нижчим двох розмірів мінімальної

заробітної плати (на посаді державної служби підгрупи V-4). Також визначені основні параметри формування схеми посадових окладів, що є теж дуже важливим аспектом.

Таким чином, зазначені заходи дають змогу вирішити завдання Президента України: “вдвічі підвищити зарплату найменш соціально захищеної категорії державних службовців “ спеціалістів та керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а протягом кількох років “ і державним службовцям інших категорій” [13]. Хоча виникає сумнів щодо обсягу реалізації цих положень у контексті поточного дефіциту бюджету. Через це більшість науковців схиляються до думки, що введення у дію статей, які передбачають суттєве підвищення заробітної плати державних службовців, буде відтерміновано до невизначеного часу.

Також згідно з новим законодавством зазнає змін і процедура контролю діяльності державних службовців. Вона відбуватиметься через оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, яке буде проводитися для “здійснення контролю за якістю виконання посадових обов’язків, визначення рівня результативності, ефективності служби, планування кар’єри, стимулювання результативної діяльності, а також визначення рівня професійної компетентності державних службовців та необхідності його підвищення” [8].

Так, інноваційність нового законодавства про державну службу також полягає у впровадженні процедури ротації та чіткого механізму її здійснення. У найбільш вичерпному вигляді процес ротації можна представити як “горизонтальне та вертикальне переміщення працівників на посадах у структурних підрозділах організації, у яких вони працюють, з метою: здобуття нових знань, набуття вмінь, професійних навичок, необхідних для кар’єрного зростання; підвищення ефективності їх роботи; подолання корупційних явищ в органах влади усіх рівнів” [6].

Загалом систематизована кадрова ротація в перспективі дасть змогу здійснити мобілізацію людських ресурсів на державній службі і запровадити раціональний підхід до їх використання через пошук та визначення найбільш оптимального варіанта їх розстановки. Ротація має сприяти подальшому

вдосконаленню кадрового забезпечення державної служби, оскільки вона підвищує управлінську та професійну кваліфікацію працівників, запобігає виникненню таких явищ, як кадрова стагнація, кар'єрне плато та професійне вигоряння, дає змогу краще вивчити кадри та підготувати їх до обіймання вищої керівної посади.

Так, Закон України “Про державну службу” від 2011 р. окреслює загальні орієнтири тих перетворень (подальше розмежування політичних посад та посад державної служби, підвищення інституційної спроможності державного апарату тощо), які мають піднести функціонування інституту державної служби на якісно новий рівень.

Отже, завдання і заходи Програми спрямовані на розв’язання проблем розвитку державної служби, удосконалення технологій управління людськими ресурсами на державній службі шляхом:

1) уведення механізму, стандартів та процедури управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема:

- впровадження профілів професійної компетентності посад державної служби та механізму їх використання під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби, оцінювання результатів службової діяльності та просування по службі державних службовців;
- забезпечення зв’язку між результатами оцінювання службової діяльності співробітників та подальшим проходженням державної служби;

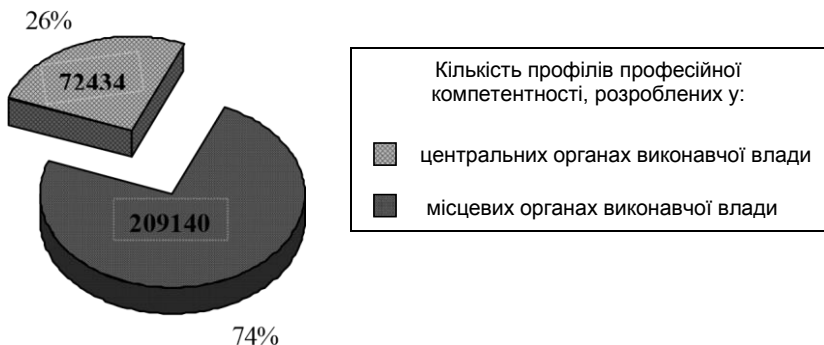
2) посилення інституційної спроможності в системі державної служби, зокрема:

- наукового забезпечення розвитку системи державної служби, визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи Європейського Союзу;
- посилення інституційної спроможності служб персоналу державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату.

В остаточному підсумку завдяки реалізації Державної цільової програми з 2016 р. в діяльність органів виконавчої влади, зокрема і місцевих, буде впроваджено систему управління людськими ресурсами, яка передбачатиме заходи щодо:

- забезпечення органу виконавчої влади висококваліфікованими кадрами з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності державних службовців на кожній посаді;
- оптимізації чисельності державних службовців з урахуванням віку, категорії, спеціальності, рівня професійної компетентності;
- забезпечення ефективності витрат, пов'язаних з оплатою праці, заохоченням і забезпеченням соціальних гарантій державних службовців, підвищенням рівня їх професійної компетентності;
- підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та забезпечення їх професійного розвитку, зокрема організації стажування.

Упровадження цієї системи управління людськими ресурсами на державній службі буде підкріплене заходами, спрямованими на навчально-методичне та інформаційно-технічне забезпечення діяльності майбутніх служб персоналу органів державної влади, передусім органів місцевої виконавчої влади, оскільки на них покладається реалізація більшості запланованих у цьому зв'язку заходів. Важливість місцевих органів виконавчої влади, а відтак і їх підрозділів щодо роботи з кадрами в цих процесах можна простежити хоча б за тією кількістю профілів професійної компетентності (див. рисунок), що мають забезпечити підвищення професіоналізму державних службовців.



Співвідношення загальної кількості розроблених профілів професійної компетентності в центральних та місцевих органах виконавчої влади

Тому не дивно, що Державна цільова програма приділяє окрему увагу ознайомленню співробітників, насамперед майбутніх служб персоналу, зі змістом, технологіями та практичними інструментами для виконання нових завдань і функцій управління людськими ресурсами на державній службі та проведенню відповідних тренінгів і семінарів. Із цим частково пов'язана і затримка остаточного введення в дію нового Закону України “Про державну службу”, оскільки важливо не тільки узгодити всі нормативно-правові аспекти (що фактично було зроблено вже у 2012 р.), а й створити необхідне підґрунтя для ефективного виконання державними службовцями оновленого обсягу обов'язків.

З урахуванням переходу в короткостроковій перспективі підрозділів щодо роботи з кадрами, зокрема і місцевих органів виконавчої влади, до нової моделі функціонування, доречно навести приблизну структуру повноцінного кадрового підрозділу, запропоновану Т.Є.Кагановською. На її погляд, “кадровий підрозділ має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку й аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних

про співробітників, формування й ведення особових справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, що займається комплектуванням штату, кадровим плануванням, пошуком і відбором персоналу, оцінює професійну придатність здобувачів, оформлює прийом на роботу тощо;
- сектор потенціалу, що відповідає за навчання нового працівника, вводить його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;
- сектор мотивації, що здійснює дослідження індивідуальної й групової мотивації, проводить атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо” [9].

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що інноваційні положення оновленого законодавства про державну службу, які безпосередньо стосуються здійснення кадрової роботи в цьому інституті, зокрема і у місцевих органах виконавчої влади, полягають у кардинальному перегляді змісту та організації діяльності кадрових служб.

З метою наближення цих структурних підрозділів у процесі їх функціонування до стандартів сучасних моделей кадрового менеджменту та консалтингу передбачена реалізація цілого комплексу організаційно-правових та практичних заходів щодо зміни форм і методів їх роботи. Передусім це стосується впровадження компетентнісного підходу до всіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Саме він передбачає розроблення профілів професійної компетентності, які власне являють собою комплексну характеристику посади, що встановлює певні вимоги до знань, умінь і навичок претендента на її зайняття. Відповідність же цим вимогам встановлюється через визначення рівня професійної компетентності особи.

Окремо слід спинитися на новаціях, які стосуються вдосконалення механізму мотивації на державній службі. По-перше, однозначно позитивними є задекларовані наміри оптимізації такого елемента мотивації, як матеріальна винагорода та заохочення. По-друге, також важливою є більш чітка регламентація управління кар'єрою державного службовця. Це

має дозволити створити ефективний механізм мотивації, який є важливим у контексті укладання між державним службовцем та державним органом, зокрема й органом місцевої виконавчої влади, так званого “психологічного контракту”, який полягає, з одного боку, у наданні організацією гарантії зайнятості співробітнику та можливості його професійно-кар’єрного зростання, а з другого – у зобов’язанні співробітника проявляти особисту відданість організації та бути завжди лояльним до неї. Такого, побудованого на взаємовигідних умовах, стану службово-трудова відносин на державній службі не вистачає сьогодні.

Наближення кадрових підрозділів у процесі їх функціонування до стандартів сучасних моделей кадрового менеджменту та консалтингу передбачає реалізацію цілого комплексу організаційно-правових та практичних заходів щодо зміни форм і методів їх роботи. Це може бути Закон, який є аналогом чинного Закону України “Про державну службу” (цей Закон може також мати назву “Про державну службу в органах виконавчої влади та апараті інших державних органів”, або “Про цивільну службу”).

Зазначені заходи та інновації, що безпосередньо стосуються здійснення кадрової роботи, у середньостроковій перспективі мають вирішити більшість суттєвих проблем, які існують в інституті державної служби сьогодні. Саме зміни законодавчих засад справляють корегуючий вплив на вдосконалення державної кадрової політики. Внесення фрагментарних змін у законодавство не приведе до справжнього реформування системи державної служби в Україні. Тому необхідно передбачити максимально повне регулювання державної служби як доволі складного інституту адміністративного права, що вимагає прийняття якісно нового узагальнюючого закону щодо основних правових засад цього інституту, а також низки спеціальних законів з основних видів державної служби. Зазначені питання потребують подальших ґрунтовних досліджень.

Список використаних джерел

1. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.

2. *Головата В. О.* Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу / В. О. Головата // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 292–299.

3. *Давиденко В. П.* Державна служба у світлі Європейського досвіду/ В. П. Давиденко, В. О. Черепанов // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – Вип. 8. – С. 83–85.

4. 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. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

5. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч. посіб. / С. Д. Дубенко ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін Юре, 1999. – 242 с.

6. Енциклопедичний словник з державного управління [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

7. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3724-VII. – Режим доступу : [www.http://rada.gov.ua/](http://rada.gov.ua/)

8. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : [www. http://rada.gov.ua/](http://rada.gov.ua/)

9. *Кагановська Т. Є.* До питання визначення сфери кадрового забезпечення державного управління / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 202–209.

10. *Канавець М.* Впровадження компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі / М.

Канавець, А. Кукуля // Вісн. держ. служби України. – № 2. – 2013. – С. 24–26.

11. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 13 верес. 2011 р. № 11. – Режим доступу : www.nads.gov.ua/

12. Про затвердження Порядку стажування державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 3 квіт. 2012 р. № 61. – Режим доступу : www.nads.gov.ua/

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : www.president.gov.ua/