

УДК 35.07:316.343.656:342.52

І. Гусак

КАДРОВА РОБОТА У КОНТЕКСТІ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ООНОВЛЕНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Визначено зміни, які зазнає сфера кадрової роботи у контексті набуття чинності оновленого законодавства про державну службу, запропоновано шляхи її вдосконалення. Розкрито цілий комплекс організаційно-правових та практичних заходів кадрового менеджменту. Винайдено 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 здійснюють корегуючий вплив.

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

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 своєю чергою об’єктивно обумовлені ринковою конкуренцією та демократичними тенденціями. Від того, як будуть вирішені зазначені виклики часу, цілком залежить розвиток України як високорозвиненої, соціально-зорієнтованої, правової, демократичної держави. Повноцінне впровадження запланованих нововведень неможливе без попередньої реорганізації державного апарату.

У цьому контексті 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 потрібність в уточненні місця кадрового чинника, яке йому відводиться у реформуванні інституту державної служби.

Проблематика вдосконалення кадрової роботи досліджується науковцями: К. Ващенко, Т. Витко, О. Воронько, С. Гайдученко, В. Головата, В. Давиденко, С. Дубенко, М. Канавець, О. Оболенський, В. Толкованов [1 – 5].

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.

На необхідності реформування державної служби наголошувалося ще в Указі Президента України “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні” № 599/2000 від 14.04.2000 р., який згодом був підкріплений Постановою Кабінету України “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” № 746 від 08.06.2004 р. Але фактично положення цих документів будуть реалізовані тільки у 2014 р., коли набуде чинності новий Закон України “Про державну службу” № 4050-VI від 17.11.2011 р., який враховує більшість зауважень, що містилися у зазначених документах. З огляду на це, у межах дослідження доцільно акцентувати увагу на новаціях,

які стосуються здійснення кадрової роботи на державній службі та в місцевих органах виконавчої влади зокрема.

Насамперед доцільно наголосити, 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 на сьогодні. У такий спосіб акцентується на інноваційному, консалтинговому спрямуванні кадрової роботи, що має бути притаманне діяльності відповідних структурних підрозділів. Таким чином, усе управління людськими ресурсами на державній службі має ґрунтуватися на досягненнях сучасного менеджменту у цій сфері, а також ринкових, конкурентоспроможних механізмах регуляції.

Логічним наслідком цих нововведень стало затвердження Наказом Нацдержслужби № 45 від 05.03.2012 р. Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, яке має замінити відповідне Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади, що було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 45 від 02.12.1996 р. № 912. Положення попереднього документа, незважаючи на його, здавалося би, вичерпну назву, діяли не тільки в органах виконавчої влади, але і 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 надавалась забезпеченню кадрового документообігу.

Головна ж інноваційність нової редакції Закону України “Про державну службу” полягає у впровадженні профілів професійної компетенції, які мають на меті встановлення комплексної характеристики кожної конкретної посади державної служби через розширення відповідних критеріїв та кваліфікаційних вимог. Відповідність певної особи 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” [6].

З метою скорішого введення в дію положень, що стосуються профілів професійної компетенції, Нацдержслужбою був виданий Наказ № 148 від 20.07.2012 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 13.09.2011 р. був затверджений Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Цей документ повинен замінити попередній Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців, який був затверджений ще Головдержслужбою у 1999 р., водночас врахувати усі його позитивні риси і усунути застарілі положення, що вже не відповідають вимогам сучасного законодавства про державну службу.

Також необхідно вказати документи, що безпосередньо регламентують розроблення профілів професійної компетенції. Насамперед доцільно зауважити про нормативно-правовий акт з довгою назвою 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 № 92 від 16.05.2012 р., у якому наголошується, що загальними вимогами до розроблення відповідних профілів є “орієнтир на перспективні та інноваційні завдання державної служби” [7].

Серед іншого зазначається, що профілі професійної компетенції мають сприяти розробленню ефективнішої системи мотивації та стимулювання державних службовців.

Водночас сам Закон України “Про Державну службу” також має відповідний VI розділ “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 вже згаданого VI 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” [8]. Хоча виникає сумнів щодо обсягу реалізації цих положень у контексті поточного дефіцитного бюджету. Через це більшість науковців схиляються до думки, що введення у дію статтею, 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” [9].

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”.

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 вигорання, дає змогу краще вивчити кадри та підготувати їх до займання більш 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 [10].

Отже, завдання і заходи зазначеної вище програми спрямовані на вирішення проблем розвитку державної служби, удосконалення технологій управління людськими ресурсами на державній службі шляхом:

1) впровадження 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 інституціональної спроможності у системі державної служби, зокрема:

– наукового забезпечення розвитку системи державної служби, визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи Європейського Союзу;

– посилення інституціональної спроможності служб персоналу державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату.

У підсумку завдяки реалізації Державної цільової програми з 2016 р. у 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 із урахуванням віку, категорії, спеціальності, рівня професійної компетентності;

– забезпечення ефективності витрат, пов’язаних із 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 [11].

Впровадження 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, насамперед органів місцевої виконавчої влади тому, що 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, у цих процесах можна простежити хоча б за тією кількістю профілів професійної компетентності (рис. 1), що мають забезпечити підвищення професіоналізму державних службовців на якісно новий рівень.

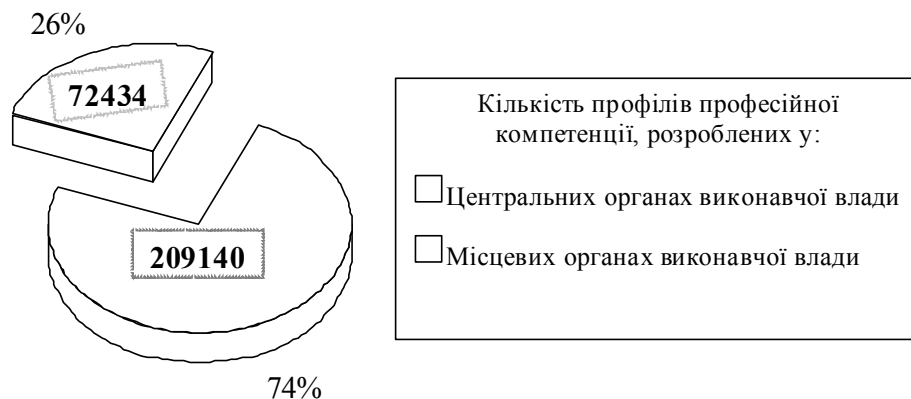


Рис. 1. Співвідношення загальної кількості розроблених профілів професійної компетентності у центральних та місцевих органах виконавчої влади станом на 18 січня 2014 р.

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. З цим частково пов'язана і затримка остаточного введення в дію нового Закону України “Про Державну службу”, оскільки важливо не тільки узгодити усі нормативно-правові аспекти (що фактично було зроблено вже у 2012 р.), але й створити необхідне підґрунтя для ефективного виконання оновленого державними службовцями обсягу обов'язків.

З урахуванням переходу у 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. Кагановською. На її думку “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 особистих 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” [12].

Висновки

Отже, можна констатувати, що інноваційні положення оновленого законодавства про державну службу, які безпосередньо стосуються здійснення кадрової роботи у 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 комплексу організаційно-правових та практичних заходів щодо зміни форм і методів їх роботи. Насамперед, це стосується впровадження компетентнісного підходу до усіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Саме він передбачає розроблення профілів професійної компетентності, які власне представляють собою комплексну характеристику посади, що встановлює певні вимоги до знань, умінь і навиків претендента на її зайняття. Відповідність же цим вимогам встановлюється через визначення рівня професійної компетентності особи.

Окремо потрібно зупинитися на новаціях, які стосуються вдосконалення механізму мотивації на державній службі. По-перше, однозначно позитивними є задекларовані наміри оптимізації такого елемента мотивації, як матеріальне винагорода та заохочення. По-друге, також дуже важливим є більш чітка регламентація управління кар'єрою державного службовця. Це дасть змогу створити ефективний механізм мотивації, який є дуже важливий у контексті заключення між державним службовцем та державним органом, зокрема і 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 іншого – у зобов'язанні співробітника проявляти особисту відданість організації та бути завжди лояльним щодо неї. Такого, побудованого на взаємовигідних умовах, стану службово-трудова відносин на державній службі дуже не вистачає на сьогодні.

Резюмуючи викладене, зазначимо, що наближення кадрових підрозділів у процесі їх функціонування до стандартів сучасних моделей кадрового менеджменту та консалтингу передбачає реалізацію комплексу організаційно-правових та практичних заходів щодо зміни форм і методів їх роботи. Це може бути закон, який є чинного діючого Закону "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").

Насамперед це стосується впровадження компетентнісного підходу до усіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. По-перше, однозначно позитивними є задекларовані наміри оптимізації такого елемента мотивації, як матеріальна винагорода та заохочення. По-друге, також дуже важливим є більш чітка регламентація управління кар'єрою державного службовця. Це дасть змогу встановити між співробітником та державним органом конструктивні службово-трудова відносини, побудовані на взаємовигідних умовах.

Зазначені заходи та інновації, що безпосередньо стосуються здійснення кадрової роботи, у середньостроковій перспективі мають вирішити більшість суттєвих проблем, які існують в інституті державної служби на сьогодні. Саме зміни законодавчих засад здійснюють корегуючий вплив на вдосконалення державної кадрової політики. Внесення фрагментарних змін у законодавство не призведе 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.

Література

1. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління [Текст] : [навч. посіб.] / Воронько О. А. — 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 [Текст]. — 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 [Текст]. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. — Вип. 8. — С. 83—85.
4. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] : навч. посіб. / С. Д. Дубенко ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. — К. : Ін-Юре, 1999. С. 54—58.
5. Канавець М. Впровадження компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі / М. Канавець, А. Кукуля // Вісник державної служби України [Текст]. — 2013. — № 2. — С. 24—26.
6. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
7. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України № 92 від 16.05.2012 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
8. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку [Текст] : [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.
9. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні... — С. 44—52.
10. Про державну службу...
11. Канавець М. Впровадження компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі... — С. 19—32.
12. Кагановська Т. Є. До питання визначення сфери кадрового забезпечення державного управління / Т. Є. Кагановська // Форум права [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 202—209.

I. Husak

HUMAN RESOURCES SERVICE IN THE CONTEXT OF ENTRY INTO FORCE OF THE RENEWED CIVIL SERVICE LEGISLATION

Changes which influence the sphere of human resources service in connection with entry into force of the renewed legislation about civil service are defined, the ways of its improvement are suggested. The whole complex of organizational and legal and practical measures of human resources management is revealed. The ways of improvement of the personnel providing of civil service, increasing of administrative and professional qualification of workers, appearing of personnel stagnation, quarry plateau and professional burning down, due to the changes of legislative principles which carry out correlative influence are found out.

Key words: authority, public service, public administration, public policy.