



УДК 349.2

Олександр Коншин,
офіцер з особливих доручень
Апарату Голови Служби безпеки України,
професор спеціальної кафедри № 8
Національної академії Служби безпеки України

Кадрова політика в Україні у Європейському вимірі

Суспільно-політичні процеси, які відбуваються в Україні на сучасному етапі державотворення: оновлення, реформування й модернізація підходів до кадрової політики, опосередковуються необхідністю створення в державі професійної, стабільної, високоефективної, авторитетної державної служби, здатної відповідати сучасним вимогам. Серед таких вимог першочергове значення мають: висока ефективність здійснення діяльності в апараті державного управління та надання якісних управлінських послуг населенню. У такому розрізі розглянутого питання завищені вимоги ставляться і до персоналу у сфері державної служби (в першу чергу керівного), рівня підготовки, професіоналізму й особистісних якостей керівників.

На сьогодні, маємо ситуацію, коли загальна кадрова політика залишається не досконалою. Державна служба в цілому ще недостатньо підготовлена до корінних змін, що відбулися в державі, а також до нововведень в реалізації суспільних реформ. Існуючі підходи в кадровій політиці, і в першу чергу через інститут державної служби, ще не повною мірою відповідають сучасним європейським та загальносвітовим стандартам.

Метою статті є розгляд основних проблем у сфері кадрової політики, порівняльний аналіз кадрової політики в нашій державі з європейською та світовою практикою управління, визначення шляхів удосконалення кадрової політики через механізм державної служби.

Проблема управління персоналом та питання, що з цим пов'язані, є складними і недостатньо вивченими, незважаючи на те, що основи його функціонування сягають витоків формування держав. Ще за часів античності, древньогрецькі мислителі (Арістотель, Сократ, Платон, Цицерон) умовно поділяли все суспільство на меншість, яка управляє і керує, та більшість, якою управляють і керують. Отже, тоді були закладені теоретичні основи розуміння ролі держави, державної влади і особистості в реалізації управлінських відносин. Зокрема, Платон звертав увагу на загальну для всіх народів природу державного управління, при цьому вирізняючи вміння управляти людьми, як одне із найбільш складних і найбільш важкодоступних вчень, незалежно від того, чи назвуть його мистецтвом царювати, державним мистецтвом чи мистецтвом домашнього правління [1; 2; 3; 4].

Процеси оновлення українського суспільства, що характеризуються радикальними підходами до реформування й модернізації державної служби в Україні, ставлять якісно нові вимоги до функціонування державної служби, що

здатна відповідати на виклики сьогодення, реалізовувати функції державного управління, спроможної надавати якісні управлінські послуги населенню, користуватися його довірою і повагою.

Проблематика управління кадрами у сфері державної служби України умовно охоплює два аспекти. Перший полягає в неврегульованості законодавчої та нормативної бази у сфері державної служби, а в багатьох випадках взагалі відсутності норм та критеріїв, що регламентують той чи інший вид діяльності, відсутність розробленої і нормативно підкріпленої системи пошуку й відбору кадрів у сфері державної служби, їх методичного і документального забезпечення, яке б регламентувало цю роботу, відсутність чітких критеріїв та вимог до кожної посади та професіограм за напрямками діяльності, відсутність відкритого конкурсу на вищі керівні посади, недосконалість конкурсу на нижчі керівні посади.

Другий аспект – недостатній рівень кваліфікації і знань щодо управління персоналом тих працівників, які займаються відбором кадрів, неефективна система управління кар'єрним ростом, системою ротатії, безперервного професійного навчання, єдиних критеріїв оцінювання та стимулювання, нормативного регулювання вимог професійної етики керівних кадрів, недостатній кадровий резерв та інші фактори. Як наслідок, в органах державної влади на сьогодні не ліквідовані суб'єктивізм, кругова порука, свідоме намагання мати навколо себе слабких, але „своїх” людей, орієнтація на служіння окремії високопоставленій персоні, а не справі, комерціалізація та корупція чиновників, що негативно впливає на результати діяльності персо-

налу у сфері державної служби. Низький професіоналізм, відсутність спеціальної управлінської підготовки, невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, бюрократизм, байдужість і корумпованість керівних кадрів призводить до нераціонального, малорезультативного і неефективного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Аналізуючи міжнародний досвід у сфері державного управління, а саме західних держав, варто зауважити, що у сучасній західній науці розглядаються два загальновідомі способи комплектування державного апарату: система здобичі та система заслуг [5]. Система здобичі полягає в тому, що президент держави, що переміг на виборах, або прийшов до влади іншим способом, вважає цілком природним поставити на всі ключові державні посади своїх прихильників. Натомість, система заслуг передбачає, що на державні посади приходять особи, які перемогли на відкритих та незалежних конкурсах, що організовує держава. В нашій державі на протязі усіх років незалежності привалювала перша система, яка по суті є деструктивною.

Між тим, аналіз сучасної наукової літератури та законодавчої бази у сфері державного управління засвідчив, що як у теоретичному, так і у практичному аспектах проблематика кадрової політики у сфері державної служби на сьогодні є питанням дискусійним і вужкодослідженим, та як наслідок недостатньо врегульованою. Теоретико-методологічні засади управління кадрами у сфері державної служби розглядаються фрагментарно, без системного, комплексного підходу, науково обґрунтованих висновків, практичних пропозицій і рекомендацій.

Важливе значення в умовах реформування державної служби України має зарубіжний досвід управління кадрами у сфері державної служби. Зарубіжний досвід ґрунтується на законодавстві, яке розвивається в

єдиному для різних країн напрямі з урахуванням національних традицій, має схожі принципи, форми і методи роботи з керівними кадрами; має єдину інформаційну базу даних про персонал, передбачає заохочення ініціативи й відповідальність керівного персоналу, надання якісних послуг населенню.

Разом з тим досвід зарубіжних країн звертає увагу на те, що реформування державної служби проводиться десятиліттями, а ті зміни, які проводяться за 2-3 роки, не мають кардинальних рис. Практика реформування державної служби і вдосконалення управління кадрами у сфері державної служби, підтвердила необхідність адаптації державної служби і управління персоналом у сфері державної служби до змін, що відбуваються в суспільстві та економіці, забезпечення її стабільності, швидкого вирішення питань, пов'язаних з підвищенням ефективності державних органів [6, с. 20].

За роки незалежності нашої держави, нажалю, не приділялося в належну обсязі уваги функціонуванню державної служби, підняттю її престижу та авторитету, соціальному захисту персоналу. Наразі, правила поведінки державних службовців в Україні закріплені тільки в чотирьох пунктах Загальних положень Наказу головного управління державної служби України, а саме:

- поведінка державних службовців має відповідати очікуванню громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України.

- державний службовець має дбати про позитивний авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

- державні службовці повинні утримуватися від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій,

блоків, не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків.

- державний службовець, як і інші громадяни, має право на приватне життя і повинен поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлено законами України. [7].

У розрізі даної проблеми, варто звернути увагу на досвід США, де етичні кодекси поведінки державних службовців діють з 1958 року, а в 1978 році в межах реформування цивільної служби прийнято Закон «Про урядову етику», а в 1989 році Закон «Про реформу етичних норм», а також підкріплені Указом Президента США «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату». Більшість американських службовців впевнені в тому, що вагомість моральному кодексу надає відповідне позитивне відношення до нього вищого керівництва, котре має демонструвати взірць моральної поведінки [8, с. 31].

Обов'язки державних службовців США в загальних рисах закріплені у Кодексі етики державної служби:

«Кожна особа, що перебуває на державній службі, повинна:

1. Ставити відданість вищим моральним принципам і державі вище відданості окремим особам, партії або державним органам;

2. Підтримувати Конституцію, Закони та постанови Сполучених Штатів і всіх органів державної влади і ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання;

3. Працювати повний робочий час за денну оплату, докладати необхідні зусилля та старанність до виконання своїх обов'язків;

4. Знаходити та застосовувати найбільш ефективні та економічні засоби рішення поставлених завдань;

5. Ніколи не застосовувати дискримінацію шляхом надання будь-якому спеціальних благ та привілеїв як за винагороду так і без неї і ніколи не приймати для себе особисто або

для своєї родини благ та подарків при обставинах, які можуть бути сприйняті як засіб впливу на виконання службових обов'язків;

6. Не давати ніяких обіцянок, які б стосувалися службових обов'язків, тому що державний службовець не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади;

7. Не вступати ніяким чином в комерційні відносини з урядом, якщо це суперечить виконанню посадових обов'язків;

8. Ніколи не використовувати при виконанні службових обов'язків конфіденційно отриману інформацію для отримання особистої вигоди;

9. Викривати випадки корупції при їх виявленні;

10. Додержуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є висловленням суспільної довіри».

Законодавство більшості країн затвердило службу державі як ієрархію, в якій чітко регламентовані щаблі проходження державної служби. З цією метою в більшості зарубіжних країн розроблено систему класів, розрядів, посад тощо. Як зазначає О. І. Турчинов, правові акти різних країн на рубежі третього тисячоліття подають державну службу як важливу для життя країни корпорацію. Її особливості такі:

- діяльність регулюється не трудовим, а публічним правом, у якому поряд із звичайними громадянськими правами є свої обмеження й заборони;

- на державну службу людина, як правило, приходить служити на все життя і проходить при цьому прописану заздалегідь посадову кар'єру з нижніх щаблів до верхніх;

- діє в інтересах громадян, але не обмінюється з іншими сферами своїм персоналом: кадри із бізнесу не можуть прийти на кар'єрні посади в апарат – це розцінюється як вид корупції [9].

Останнім часом у більшості країн світу розроблені програми реформу-

вання й модернізації державної служби, які ґрунтуються на принципах: демократизації, орієнтації на клієнта, орієнтації на кінцевий результат, рентабельності, простоти управління.

Наприклад, для регламентації державно-службових відносин у Германії характерна єдність прав і обов'язків державних службовців в цілому і керівного персоналу зокрема. Вони мають право на забезпечення і захист, службові найменування (присвоєне державою звання і вчений ступінь), на певні посадові оклади, оплату поїздок і переїзд з одного місця на інше, надання відпустки, на входження до профспілок, отримання службового свідоцтва, допуск до своєї особової справи та ін.

Управління персоналом державної служби в країнах Західної Європи здійснюється на основі кар'єрної, посадової або змішаної моделі державної служби. Диференціація системи державної служби здійснюється в них залежно від умов найму, просування по службі, та іншими характеристиками.

У країнах ЄС з класичною кар'єрною моделлю (Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина) система державної служби гарантує роботу впродовж життя, забезпечення кар'єрного росту і орієнтована не стільки на якість виконання роботи, скільки на безпеку, рівність та захист. Серед країн ЄС класичні посадові системи мають Швеція і Голландія. Численні характерні риси посадової моделі притаманні системам в Італії, Фінляндії, Великобританії, Естонії. У посадовій моделі в основі закладені такі характеристики: ринок праці, конкретна посада, продуктивність праці, рівність у пенсійному забезпеченні. [10, с. 31].

Більшість країн ЄС мають змішану модель системи державної служби, знаходяться десь посередині між кар'єрною та посадовою формами.

У структурному плані у сфері державної служби в зарубіжних країнах виділяють здебільшого три рівні:

загальнодержавний (центральний), регіональний, рівень органів місцевого самоврядування.

Наприклад, у Франції на загальнодержавному рівні Парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає, які посади входять у коло повноважень президента й уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує декрети з питань державної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб (державні радники, послы, керівники академій, префекти та ін.;) прем'єр-міністр несе безпосередню відповідальність за роботу державної служби, на регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти, а на рівні органів місцевого самоврядування створена мережа квазідержавних, квазігромадських органів, таких як Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для погодження актів, що стосуються державної служби, з інтересами державних службовців, тощо [11].

На регіональному рівні, наприклад, у Польщі центральні органи влади представлені воєводою. Повноваження воєводи, призначеного державною владою, полягають у забезпеченні впровадження напрямів державної політики у воєводстві, а також у тому, щоб державні інституції у регіоні виконували свої функції належним чином. Воєвода, як представник Прем'єр-міністра, та в деяких випадках лінійних міністерств – підзвітний центральному урядові й зосереджує свою діяльність на правовому нагляді за діяльністю органів самоврядування. Він відповідає за увесь спектр послуг, пов'язаних із забезпеченням виконання законодавства та громадської безпеки; узгоджує з місцевими умовами загальні цілі політики уряду, спрямовує проведення регіональної політики країни на рівні воєводства та координує й контролює виконання завдань, що виникають у результаті проведення

політики уряду; забезпечує співпрацю всіх організаційних одиниць урядової адміністрації та органів самоврядування і керує їхньою діяльністю у сфері охорони життя, здоров'я або майна, а також у сфері захисту навколишнього середовища, національної безпеки та забезпечення громадського порядку, охорони громадських прав, у сфері запобігання природним катастрофам і боротьби з їх наслідками; за посередництва відповідного міністра у справах державного управління представляє Раді Міністрів проекти урядових документів у справах, що стосуються воєводства [12, с. 129-130].

На сьогодні, актуальним для України є зарубіжний досвід розмежування політичних та адміністративних посад. Для системи державної служби всіх розвинених країн світу принцип поділу політичних та адміністративних посад є ключовим. Так, наприклад, вищими адміністративними посадами в уряді та міністерствах є: постійні секретарі – у Великій Британії, Ірландії, Ісландії; генеральні секретарі – у Франції; державні секретарі – у Нідерландах, Швеції, Латвії, Литві, Естонії, Угорщині; генеральні директори – у Польщі. Усі вони відбираються шляхом відкритого конкурсу, який проводить урядова комісія, державний секретар уряду або центральний орган виконавчої влади з питань державної служби. Вищі державні службовці не можуть бути звільнені з посад у зв'язку зі зміною персонального складу уряду, здійснюють управління персоналом в органах державної влади й відповідають за призначення, просування по службі, дисциплінарне впровадження та звільнення державних службовців [13, с. 29].

У більшості країн законодавчо закріплено розподіл посад на політичні посади і посади державних службовців. Керівники великих підрозділів державної служби, у підрозділах яких є службовці та інші посадові особи, належать до чиновників. Чиновники, які довго пропра-

цювали на відповідальній роботі, навіть після виходу на пенсію, залишаються членами апарату, в якому служили. Наприклад, у ФРН сформувався інститут чиновників у відставці, що постійно виступають як експерти, консультанти, радники з різних питань, які вимагають досвіду і незалежної оцінки [14].

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду у сфері державної служби свідчить про те, що він ґрунтується на законодавстві, яке розвивається в єдиному для різних країн напрямі з урахуванням національних традицій, має схожі принципи, форми і методи роботи з керівними кадрами; має єдину інформаційну базу даних про персонал, передбачає ініціативи і відповідальність керівного персоналу, надання якісних послуг населенню.

Вочевидь, що в цих умовах головне завдання підсистеми добору й розстановки кадрів державної служби, як складової єдиної системи кадрової роботи, полягає в якісному забезпеченні органів державної влади необхідними, високопрофесійними кадрами. З огляду на це, в Україні необхідно запровадити, з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду, нові механізми добору кращих претендентів на посади державної служби, удосконалити й розробити нові стандарти державної служби, профілі компетентності для кожної окремої групи посад, розробити, вдосконалити діючу законодавчу базу, звзвизити сферу регулювання законодавства про державну службу, виробити єдиний механізм вступу на всі посади державної служби (перш за все керівні) відкритий і прозорий конкурс, забезпечити незалежність та об'єктивність його проведення.

Для України є також цікавою практика більшості розвинутих демократичних країн світу щодо законодавчого закріплення у сфері державної служби "системи заслуг і досягнень", коли кар'єрне зростання будь-якого керівника ставиться в залежність від того, наскільки ефек-

тивно і якісно він працює. Є і свій унікальний досвід використання посад державних службовців у правоохоронних органах. Зокрема в Службі безпеки України запроваджені посади військовослужбовців, які у мирний час можна заповнювати державними службовцями (так звані «посади подвійної тарифікації») та розпорядженням Кабінету міністрів України врегульовано приналежність посад працівників Служби безпеки України до відповідних категорій посад державних службовців. Ці та інші елементи власного та зарубіжного досвіду заслуговують на впровадження в Україні з метою здійснення модернізації державної служби та її адаптації до європейських і загальносвітових стандартів вцілому.

Підсумовуючи вище наведене, можна зробити наступні висновки:

- державна служба, як механізм впровадження державної кадрової політики в Україні має значні прогалини на законодавчому рівні.

- важливим напрямом удосконалення управління керівним персоналом є створення незалежних центрів оцінки керівних кадрів, основними завданнями яких є оцінювання управлінського потенціалу і виявлення перспективних працівників; відбір майбутніх керівників; визначення потреби в індивідуальній програмі навчання та перепідготовки.

- заслуговують на впровадження в Україні з метою здійснення модернізації державної служби та її адаптації до стандартів Європейського Союзу наступні елементи зарубіжного досвіду управління керівним персоналом у сфері державної служби: правове регулювання управління персоналом державної служби; розмежування політичних і адміністративних посад; прозорі конкурсні основи добору кадрів; система мотивації «заслуг і досягнень», професійного навчання керівного персоналу, проведення його незалежної оцінки.

Список використаних джерел

1. *Аристотель*. Политика / Аристотель. // Сочинения: В 4 т. – М.: Мысль, 1975. – Т. 4. – 830 с.
2. *Конфуций*. Уроки мудрости: Сочинения / Конфуций. – Х.: Фолио, 2001. – 958 с.
3. *Платон*. Сочинения: В 3 т. – М., 1972. – Т. 3, ч. 2. – С. 14, 57.
4. *Цицерон М. Т.* Про державу. Про закони. Про природу богів / М. Т. Цицерон [Пер. з лат. В. Литвинова]. – К.: Основи, 1998. – 476 с.
5. *Василенко І. А.* Административно-государственное управление в странах запада: США Великобритания Франция Германия: Учебное пособие. / І. А. Василенко. – М.: 2001. – 200 с. 1998.
6. *Реформа* государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: Ленанд, 2006. – 408 с.
7. *Про затвердження* Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України № 214 04.08.2010 р. зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р. за N 1089/18384
8. *Шувалова Н.* Должностная этика: зарубежный опыт / Н. Шувалова // Служба кадров и персонал. – 2005. – № 4. – С. 31 – 35.
19. *Управление персоналом*: Учебник / Общ. ред. А. И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.
10. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; Пер. з англ. О. М. Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
11. *Озірська С. М.* Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К.: УАДУ, 1999. – 168 с.
12. *Гонцяж Я.* Розвиток державної служби в Польщі: Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 36 – 44.
13. *Мотренко Т.* Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах / Т. Мотренко // Вісн. держ. служби України. – 2007. – № 2. – С. 24 – 37.
14. *Озірська С. М.* Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К.: УАДУ, 1999. – 168 с.

Коншин О. В. Кадрова політика в Україні у Європейському вимірі

Стаття присвячена відображенню сутності, змісту та особливостей державної служби в Україні, аналізу досвіду держав Європи та США, визначенню чинників та умов, які впливають на кадрову політику в державі.

Ключові слова: кадрова політика, державна служба, кадровий резерв, кандидат на державну службу, керівний персонал у сфері державної служби.

Коншин А. В. Кадровая политика в Украине в Европейском измерении

Статья посвящена сути, содержанию и особенностей государственной службы в Украине, анализу опыта стран Европы и США, определению факторов и условий, которые влияют на кадровую политику в стране.

Ключевые слова: кадровая политика, государственная служба, кадровый резерв, кандидат на государственную службу, персонал управления в сфере государственной службы.

Konshyn A. The human resource policy in Ukraine in the European dimension

The article is concerned to reflection of the essence, content and peculiarities of civil service in Ukraine, shows the analysis of European and US experience and defines the factors and conditions which influence on the Human Resource policy.

Key words: the Human Resource policy, civil service, staff reserve, candidate for Civil Service, management staff in the civil service.