

УДК: 331.07(477); DOI: 10.31388/2519-884X-2022-45-17-22

*Вороніна Ю. Є., к. н. з держ. упр., доцент
Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного
julia_voronina81@ukr.net*

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Сьогодні перед Україною стоять проблеми, пов'язані із загальною світовою тенденцією до глобалізації. Насамперед вони зумовлені процесами її європейської та євроатлантичної інтеграції. Ключову роль у цих процесах відіграє її головний інструмент – вітчизняна державна служба, функціонування якої зумовлює якість державного управління. Низька якість державного управління – головне гальмо економічного розвитку, особливо в умовах, коли Україна стала повноправним членом Світової організації торгівлі. Країни ЄС та СОТ – наші головні стратегічні партнери, і успіх економічної співпраці з ними залежить від якості роботи адміністративної машини. Необхідність реформування вітчизняної державної служби для нас очевидна. Основні кадрові процедури у сфері управління державною службою, суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу регулює Закон України «Про державну службу» та відповідні постанови Кабінетом Міністрів України. Чинне законодавство визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.*

***Ключові слова:** державне управління, державна служба, кадрова політика, плинність кадрів, кадрові процедури.*

JEL code classification: M12

*Voronina Y.E., PhD, Associate Professor
Dmytro Motornyi Tavria State Agrotechnological University
julia_voronina81@ukr.net*

PERSONNEL SUPPORT OF THE CIVIL SERVICE SYSTEM IN UKRAINE

***Abstract.** Today, Ukraine is facing problems related to the general global trend towards globalization. First of all, they are due to the processes of its European and Euro-Atlantic integration. A key role in these processes is played by its main tool - the domestic civil service, the functioning of which determines the quality of public administration. Poor quality of government is a major obstacle to economic development, especially when Ukraine has become a full member of the World Trade Organization. The EU and the WTO are our main strategic partners, and the success of economic cooperation with them depends on the quality of the administrative machine. The need to reform the domestic civil service is obvious to us. The main personnel procedures in the field of civil service management, public relations, which cover the activities of the state to create legal, organizational, economic and social conditions for citizens of Ukraine to exercise the right to civil service are regulated by the Law of Ukraine "On Civil Service" and relevant resolutions. The current legislation defines the general principles of activity, as well as the status of civil servants working in public bodies and their staff. Civil service in Ukraine is a professional activity of persons who hold positions in state bodies and their staff for the practical implementation of tasks and functions of the state and receive a salary from public funds.*

***Key words:** public administration, public service, personnel policy, staff turnover, personnel procedures.*

Постановка проблеми. Зі зміною напрямку зміни концепції підбору кадрів, як суспільного устрою України, постає інструменту формування владної еліти. На проблема вдосконалення кадрової політики в сучасному етапі трансформації суспільства

відбувається реформування його інститутів, змінюються завдання державного управління. Однак, однією з головних причин негативних явищ у суспільстві є недосконалість кадрової політики в галузі державного управління, зростання бюрократизації.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми кадрової політики в цілому і державної кадрової політики зокрема аналізуються в працях вчених Атаманчука Г. В., Авер'янова В. Б., Воронька О. О., Дубенко С. Д., Князева В. М., Лугового В. І., Нижник Н. Р., Цветаєва В. В., Щокіна Г. В. та ін. Єдиного визначення державної кадрової політики в законодавстві та літературі не існує. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики. Окремі питання кадрових процедур у системі державного управління досліджували також вітчизняні і зарубіжні науковці такі як: Авер'янов В. Б., Атаманчук Г. В., Бернар Гурне, Даніель Босарт, Дубенко С. Д., Крістофор Деммке, Пашко Л. А., Рачинський А. П., Старилів Ю. М., Яцюк В. А. та ін. [2].

Формування цілей статті. Мета статті полягає у з'ясуванні значення соціально-психологічних та гуманітарних чинників підбору державних службовців для удосконалення існуючої в Україні державної кадрової політики.

Виклад основного матеріалу. Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Посада – це визначена

структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Розмаїття кадрових процедур у сфері управління державною службою зумовлюється насамперед чинною нормативно-правовою базою. Так, прийнятий Закон України «Про державну службу» визначаючи назви багатьох кадрових процедур (зокрема, конкурс та ін., визначені Кабінетом Міністрів, просування по службі) передбачає, що більшість з них мають бути визначені Кабінетом Міністрів України. Більшість з названих у Законі процедур були унормовані процесуальними нормами урядових постанов чи актів центральних органів виконавчої влади й деталізовані індивідуальними актами органів державного управління. Слід звернути увагу, що норми Закону не уповноважили уряд і самі детально не врегулювали такі процедури як випробування при прийнятті на посади та стажування. Натомість, Закон детально регламентує порядок присвоєння рангів державним службовцям [5].

Незважаючи на те, що Закон не містив ніяких норм щодо атестації і щорічної оцінки державних службовців, первинне врегулювання цих процедур було здійснене постановою Кабінету Міністрів України №1922 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» із наступними змінами та наказом Головного управління державної служби «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань».

Сьогодні перед Україною стоять проблеми, пов'язані із загальною світовою тенденцією до глобалізації. Насамперед вони зумовлені процесами її європейської та євроатлантичної інтеграції. Ключову роль у цих процесах відіграє її головний інструмент – вітчизняна державна служба, функціонування якої зумовлює якість державного управління.

На жаль, лише за останній рік Україна на 11 пунктів погіршила й без того занадто низький показник якості державних і

громадських інститутів у світових рейтингах, спустившись із 104-го на 115-те місце (за даними Звіту про глобальну конкурентоспроможність, що оприлюднюється щорічно на Всесвітньому економічному форумі в Давосі).

Низька якість державного управління – головне гальмо економічного розвитку, особливо в умовах, коли Україна стала повноправним членом Світової організації торгівлі. Країни ЄС та СОТ – наші головні стратегічні партнери, і успіх економічної співпраці з ними залежить від якості роботи адміністративної машини.

Необхідність реформування вітчизняної державної служби для нас очевидна. При цьому ми рухаємось у першу чергу спираючись на європейський досвід. Так вийшло, що живучі з країнами Європейського Союзу в одному хронологічному періоді, в одному вимірі історичного часу, ми від них значно відстаємо, зокрема в державотворчих процесах, і змушені працювати в «наздоганяючій моделі» [3].

Головна мета державної кадрової політики - створити ефективну систему державного управління через проведення реформ, які наблизять нас до європейської моделі побудови адміністративної системи та її основи – державної служби.

Основний і єдиний спосіб вирішення – ефективно впровадження нового закону про державну службу, розробленого на основі європейських підходів. Саме над цим за дорученням Кабінету Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби працює протягом останніх років. Законопроект готовий, не прийнятий він у силу цілого ряду суб'єктивних і об'єктивних причин – достатньо високого політичного рівня причин [4].

Наслідки цього очевидні. Відбувається подальше стрімке погіршення якісного складу корпусу державних службовців, політизація і депрофесіоналізація державної служби в цілому. Розглянемо дані лише за деякими із цих наслідків. Плинність кадрів на державній службі залишається високою і складає за підсумками 2021 року 15,4%. Це нижче рівня 2020 року, коли додатково через політичні чинники звільнено близько 9800

державних службовців, та майже відповідає рівню плинності 2019 року. Цікавим є аналіз причин звільнення з державної служби. Переважна більшість звільняється за власним бажанням, або з інших причин (як правило – це звільнення за угодою сторін). Досить низьким залишається відсоток осіб, які допрацьовують на займаних посадах до досягнення граничного віку передування на державній службі. При цьому більш високий рівень плинності спостерігається для керівних посад категорії А, близько 50%. Це означає, що політикам, які змінюються при владі внаслідок виборів, немає кому безпосередньо передавати справи, адже саме вони працюють з державними службовцями цих категорій.

Найболючіша проблема та головна причина плинності кадрів у частині звільнень за власним бажанням – рівень заробітної плати службовців, який не співвідноситься з рівнем відповідальності за виконання ними функцій держави. Незважаючи на збільшення частки посадового окладу у її структурі, рівень зарплати залишається досить низьким.

До яких наслідків веде такий високий рівень плинності кадрів та неналежний рівень заробітної плати? Третина керівного складу центральних та місцевих органів виконавчої влади – фахівці зі стажем роботи на державній службі до 5 років. Такого досвіду, очевидно недостатньо для повноцінного державного топ-менеджера.

Основні кадрові процедури у сфері управління державною службою, суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу регулює Закон України «Про державну службу» та відповідні постанови Кабінетом Міністрів України. Чинне законодавство визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

Вивчення досвіду зарубіжних країн стосовно здійснення кадрової політики дозволяє реалістичніше оцінити стан справ у цій сфері в Україні, визначити напрями і засоби підвищення ефективності діяльності

державних структур.

У роботі з кадрами в зарубіжних країнах є багато корисного, повчального, особливо у сфері державної служби. Водночас позитивний зарубіжний досвід, високоефективні західні технології вирішення кадрових питань не завжди можуть бути використані в умовах України, необхідно враховувати її традиції, особливості і менталітет українців. В Україні в період переходу до ринкової економіки великого значення набувають вивчення і використання досвіду країн із розвинутими ринковими відносинами щодо організації системи підготовки і підвищення кваліфікації кадрів. Так, системи освіти США, Японії, Великої Британії, Франції, Швеції, Німеччини мають досить високий ступінь структурної диференціації і здатність швидко адаптуватися до змін, які відбуваються в суспільстві.

Західні спеціалісти вважають, що знань, одержаних у вузі, достатньо тільки на перші 3-5 років роботи, після чого потрібна перепідготовка або підвищення кваліфікації. Досвід таких економічно розвинутих країн, як Японія, США, країн Західної Європи свідчить про те, що безперервна освіта стає фактом національного способу життя за умови, що вона має розгалужену інфраструктуру, різноманітні конкуруючі між собою форми і напрями реалізації і сприяє підвищенню конкурентоспроможності працівників.

Про велику увагу, що надається проблемі роботи з кадрами сьогодні в усьому світі, свідчить значна кількість організацій та спеціалістів, зайнятих у цій сфері. Зокрема, функціонує Міжнародна асоціація з кадрового управління, а в США – Американське товариство кадрових керівників, Асоціація щодо дослідження трудових відносин. Видаються наукові та популярні журнали, присвячені роботі з кадрами: «Кадри», «Кадрова психологія» [7].

Для того щоб керівники відповідали сучасним вимогам як з погляду професіоналізму, так і щодо лідерських, новаторських якостей, здійснюється комплексний підхід до розвитку управлінських кадрів. Так, в американських організаціях довгострокове і поточне

планування базується на так званих програмах управління кар'єрою керівників. Цим програмам притаманні такі риси: а) конкретний і детальний облік керівних посад, які у майбутньому стануть вакантними; б) індивідуальне планування кар'єри кожного керівника і спеціаліста, що стоїть у резерві на просування, з урахуванням потреб організації і якостей кандидата на посаду; в) створення у працівників апарату управління стимулів до підвищення ефективності праці (завдяки гнучкій системі оплати і преміювання за результатами роботи з перспективою просування на посаді). Кадрові служби складають на певний термін (як правило, 5 років) схеми можливого посадового підвищення працівників з урахуванням очікуваних вакансій [6].

Багато в чому повчальним є досвід роботи кадрових служб корпорацій США, які часто нараховують 50 і більше службовців. У своїй діяльності вони застосовують різні методи управління персоналом. Під час набору нових працівників використовують метод психологічного аналізу: детально вивчається фотографія претендента за допомогою фізіологічних таблиць, що містять близько 200 окремих ознак. Анкету і лист-заявку кандидата на посаду піддають графологічному аналізу, у процесі якого виділяють комплекс ознак для характеристики особистих параметрів претендента. Крім того, аналізується анкета, що містить велику кількість запитань. Під час обробки результатів анкетування аналізується не стільки зміст відповідей, скільки стиль і характер викладення матеріалу, де мимоволі виявляються особливості кандидата. При виборі працівників за цим методом обґрунтовано відмовляють значній кількості претендентів, яка може становити понад 80% від кількості тих, хто бажає отримати роботу.

Вивчення зарубіжного досвіду здійснення державної кадрової політики в розвинутих демократичних країнах є надзвичайно корисним, оскільки саме увага до розв'язання кадрових проблем обумовила значною мірою їх прогрес у різних сферах [8]. Говорячи про європейський досвід функціонування державної служби варто

зазначити, що якогось певного стандарту, притаманного всім європейським країнам, не існує. Справа в тому, що в самому Європейському Союзі серед країн-членів існують різноманітні варіанти організації державної служби. Це залежить від історії розвитку публічної адміністрації кожної з країн, адміністративної культури, традицій тощо.

Вивчення зарубіжного досвіду здійснення кадрової політики в розвинутих демократичних країнах та досвіду кадрового менеджменту бізнесових структур є надзвичайно корисним, оскільки саме увага та сучасний підхід до розв'язання кадрових проблем обумовила значною мірою їх прогрес у різних сферах. З кожним роком все більшої популярності при підборі кадрів набуває практика застосування досвіду методики асесмент-центру та використання сучасних тренінгових і навчально-релаксаційних технологій, модельно-ігрових тренажерних систем, дистанційних навчальних програм та здійснення відповідного інформаційно-комунікаційного супроводження за європейським зразком [9].

Стосовно асесмент – центру, слід сказати, що основна ідея його дуже проста. Оцінюються діючі співробітники організації або кандидати на вакантні посади. Їм пропонують виконати завдання, що відповідають найбільш важливим компонентам професійної діяльності або вправи, які імітують важливі ситуації професійної діяльності. За поведінкою учасників при виконанні завдань слідкують спеціально підготовлені спостерігачі. По результатам спостереження робляться висновки про те, наскільки поведінка учасників відповідає вимогам професійної діяльності [6]. Мова йде саме про поведінку,

а не про професійні знання. Професійні знання ще потрібно вміти використовувати при вирішенні практичних завдань і інколи вони можуть бути «мертвим вантажем», не реалізованим в практичній діяльності. Предмет оцінки в асесмент-центрі – сформованість в учасників потрібної робочої поведінки.

Даний метод вельми популярний і часто використовується в Україні та в деяких інших країнах СНД протягом останніх 15-20 років. Основою популярності є беззаперечні переваги асесмент-центру як процедури виміру та оцінки індивідуальної відповідності працівника вимогам займаної посади, або посади на яку він претендує [7].

Висновки. Підвищення рівня професіоналізму сучасного управлінця пов'язане з набуттям конкретних практичних навичок та вмінь у виконанні посадових обов'язків, аналізі державної та регіональної політики, здійсненні управління персоналом, адміністративного і проектного менеджменту тощо. Значною мірою рівень кваліфікації працівників сфери державного управління залежить від творчого пошуку й реалізації ефективних інтерактивних методів навчання з урахуванням сучасних вимог до змісту професійного навчання.

Важливим елементом удосконалення безперервної професійної підготовки кадрів, які мають втілювати демократичні перетворення, а також приймати виважені управлінські рішення за умов динамічних змін, обмеження в часі й ресурсах має стати використання сучасних тренінгових і навчально-релаксаційних технологій, модельно-ігрових тренажерних систем, дистанційних навчальних програм та здійснення відповідного інформаційно-комунікаційного супроводження за європейським зразком.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 31.10.2021).
2. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 7 червня 2001 року, № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 07.11.2021).
3. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 10 грудня 2015 року, № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 01.11.2021).
4. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України від 9 квітня 1999 року, № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 15.11.2021).
5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року, № 1922. *Офіційний вісник України*. 2001. № 1-2. Ст. 27.

6. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року, № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14> (дата звернення 27.10.2021).
7. Вороніна Ю. Є. Механізми управління конфліктами у сфері публічних відносин. *Молодий вчений*. 2018. Вип. 12 (64). С. 168-174.
8. Вороніна Ю. Є. Антропологічні виміри природи конфліктів в публічному управлінні. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного (економічні науки)*. 2019. Вип. 2. С. 53–57.
9. Вороніна Ю. Є. Виникнення та вирішення конфліктних ситуацій в громадянському суспільстві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 1(57). С. 296-300.

References

1. The Constitution of Ukraine № 254k / 96-VR of June 28, 1996. Interpretation from 12.04.2012 [Electronic resource]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. On service in local self-government bodies [Electronic resource]: Law of Ukraine of June 7, 2001 № 2493-III / Ofits. website of the Verkhovna Rada. Council of Ukraine. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
3. On Civil Service [Electronic resource]: Law of Ukraine of December 10, 2015 № 889-VIII / Ofits. website of the Verkhovna Rada. Council of Ukraine. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
4. On local state administrations [Electronic resource]: Law of Ukraine of April 9, 1999 № 586-XIV / Ofits. website of the Verkhovna Rada. Council of Ukraine. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
5. On approval of the Regulations on attestation of civil servants: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 28, 2000 № 1922. (2001). *Ofits. spring Of Ukraine*, 1-2, 27.
6. On approval of the Regulation on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils [Electronic resource]: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 06 February, 2019 № 106 / Ofits. website of the Verkhovna Rada. Council of Ukraine. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14>.
7. Voronina Y. E. (2018) Mechanisms of conflict management in the field of public relations. *Scientific collection Young Scientist*, 12(64), 168-174.
8. Voronina Y. E. (2019) Anthropological dimensions of the nature of conflicts in public administration. *Collection of scientific works of the Tavriya State Agrotechnological University named after Dmitry Motorny (economic sciences)*, 2, 53 - 57.
9. Voronina Y.E. (2020) Emergence and resolution of conflict situations in civil society. Actual problems of public administration: collection. *Science. Wash*, 1(57), 296-300.