УДК 351.8

КВАЛІФІКОВАНИЙ ПІДБІР КАДРІВ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Косенко Аліса Володимирівна
к.держ.упр., доцент
Мельников Олександр Федорович
д.держ.упр., професор
Минко Петро Євгенович
к.ф.-м.н., доцент
Харківський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

Анотація: розглядаються актуальним питанням удосконалення процесу кадрового забезпечення органів виконавчої влади. Проаналізовано сутність кадрової політики органів влади та основні її завдання. Визначено сучасні проблеми та пріоритети кадрового забезпечення органів виконавчої влади. Виокремлено ефективні методи оцінювання під час відбору персоналу. Досліджено заходи з реформування системи професійного навчання державних службовців. Запропоновано шляхи удосконалення кадрового забезпечення органів виконавчої влади шляхом кваліфікованого підбору кадрів та підвищення мотивації посадових осіб до самонавчання та підвищення кваліфікації.

Ключові слова: державна служба, державне управління, кадрове забезпечення, підвищення кваліфікації, підбір кадрів, мотивація.

В умовах прискорення темпу суспільно-політичного й економічного розвитку України актуалізується проблема підвищення ефективності

державного управління. Особливого значення набуває аналіз проблем формування та реалізації державної кадрової політики в державних органах влади, яка покликана визначити шлях, засоби й механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв відбору та розстановки кадрів за об’єктивними даними, стимулюючи їх службове і професійне зростання.

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки [1] реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення:

– в соціальному аспекті - високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

– в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

– в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

– в організаційному аспекті - розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Забезпечення висококваліфікованими персоналом органів державної влади є головною умовою створення професійної державної служби, яка буде забезпечувати успішну реалізацію реформ та сталий розвиток держави.

Державна кадрова політика ґрунтується на таких загальних принципах: законність; дотримання права людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності; запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними та іншими ознаками; професіоналізм, доброчесність та етика поведінки; прозорість і відкритість; врахування потреб та перспектив розвитку держави відповідно до загальнодержавних пріоритетів,

особливостей регіонального розвитку та розвитку різних сфер економіки; раціональність у доборі й розстановці кадрів; сприяння професійному та кар'єрному розвитку працівників, можливостей для всебічного, гармонійного розвитку та реалізації особистості; вільний доступ до державної служби.

Стаття 19 Закону України «Про державну службу» [2] визначає право громадян України на участь в управлінні державними справами та рівний доступ до публічної служби, разом з цим, у вказаній статті визначається перелік вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби та вичерпні обмеження щодо вступу на державну службу.

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби згідно Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою КМУ від від 25.03.2016 № 246 [3], що визначає процедуру проведення конкурсу з урахуванням різних категорій посад («А», «Б», «В»). Зазначеною постановою запроваджуються такі етапи конкурсу, як тестування кандидатів, розв'язання ситуаційних завдань (крім категорії «В»), проведення співбесіди.

Конкурс проводиться з дотриманням принципів: забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; доброчесності; надійності та відповідності методів тестування; узгодженості застосування методів тестування; ефективного і справедливого процесу відбору [Там же].

Кандидати проходять тестування на знання законодавства (Конституції України, Закону України «Про державну службу», Закону України «Про запобігання корупції», законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», «Про місцеві державні адміністрації», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Конвенції про права осіб з інвалідністю, Бюджетного кодексу України та

Податкового кодексу України).

Кандидатами на зайняття посад категорії «А» і «Б» проводиться розв'язання ситуаційних завдань з метою з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінки відповідності компетентності та професійних знань кандидата встановленим вимогам, зокрема на знання спеціального законодавства, що пов'язані із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції.

Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

За результатами конкурсу визначається переможець конкурсу та другий за результатами конкурсу кандидат. Другий за результатами конкурсу кандидат на зайняття вакантної посади державної служби має право на призначення на таку посаду протягом одного року з дня проведення конкурсу, якщо посада стане вакантною, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у при значенні на посаду за результатами спеціальної перевірки.

На сьогодні під час проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби враховуються формальні критерії (документи, які дають підстави брати участь у заміщенні цієї посади: трудова книжка, документи про освіту, інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу), знання законодавства, вміння орієнтуватися у ситуації під час співбесіди. Основною методикою професійного відбору на державну службу є тестування та співбесіда кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, за таких умов при прийомі на державну службу можна лише виявити знання щодо законодавства України, майбутніх посадових обов'язків. Поза увагою залишається психологічні якості претендента, наприклад, людина конфліктна або має проблеми з комунікабельністю, не кожен може бути керівником або виконавцем.

Діючий порядок проведення конкурсу удосконалений у порівняні з попереднім, який затверджений постановою КМУ від 15.02.2002 №169 [4] та передбачав такі три етапи:

– публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;

– прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;

– проведення іспиту та відбір кандидатів.

Проведення іспиту передбачало лише визначення рівня знань положень Конституції України, у сфері антикорупційного законодавства, стосовно державної служби та спеціального законодавства, яке регламентує роботу державного органу. Перелік питань на перевірку знань затверджувався керівником органу, у якому проводився конкурс. Особи, які успішно склали іспит, проходили співбесіду, після чого конкурсна комісія визначала переможця конкурсу.

Не зважаючи на удосконалення процедури відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби, залишаються фактори суб'єктивного впливу на відбір - ситуаційні завдання і співбесіда.

Ситуаційні завдання для кандидатів на зайняття посад категорії "Б" розробляються у державному органі, в якому проводиться конкурс, та затверджуються рішенням конкурсної комісії. Співбесіду проводить конкурсна комісія, яка найчастіше складається лише з працівників державного органу, що може призвести до виникнення ризиків навмисного впливу та прояву особистого негативного чи позитивного ставлення члена конкурсної комісії до кандидата та на остаточне визначення переможця конкурсу.

На думку Яцюк О. М. [5] доцільно використовувати такі методи оцінювання під час відбору персоналу:

1) перевірка рекомендацій та послужних списків. При відборі кандидатів можуть попросити надати відгуки попередніх начальників або інші аналогічні

документи. Останнім часом частіше практикуються спеціальні запити, в яких колишнього роботодавця просять оцінити кандидата за певним переліком якостей. При такій перевірці аналізується хронологічний порядок місць роботи кандидата, звертається увага його на прогалини і зміни робочих місць.

2) комплекс методики assessment centre, до якої входять тести, дискусії, анкети, аналіз ситуацій, імітаційні і ділові ігри, розв'язування кейсів (комплексних ситуаційних завдань). Перевагою їх є включення до процедури оцінювання вимог робочих місць, організаційних ролей, практичних ситуацій, а також можливість зворотного зв'язку між оцінювачем, оцінюваним та спільного підсумовування результатів оцінювання.

3) методика STAR (Situation Target Action Result) - це методика виявлення поведінкової реакції. Суть методики полягає в тому, що кандидату на вакантне місце в компанії ставлять ситуаційні питання. Як проблеми, що обговорюються, часто використовуються реальні чи гіпотетичні ситуації, пов'язані з майбутньою професійною діяльністю кандидата. Такий тип співбесіди дає змогу більшою мірою оцінити здатність кандидата вирішувати певні типи завдань, ніж його аналітичні здібності в цілому;

4) «CASE-інтерв'ю», або ситуаційне інтерв'ю. Зазначена методика дає більше можливостей для збору необхідної інформації, ніж методика STAR, тому що охоплює ті характеристики кандидата, які важливі для конкретного роботодавця. Інтерв'юер пропонує таку ситуацію, яка дає можливість перевірити саме те, що цікавить в певний момент, отримати інформацію, яка допоможе визначити придатність кандидата на посаду. Ця методика дає можливість всебічно оцінити як навички, так і індивідуальні особливості, цінності та моделі поведінки кандидата.

Кадрове забезпечення здійснюється як із зовнішніх, так і з внутрішніх джерел. Із зовнішніх джерел відбувається залучення найкомпетентніших працівників з інших державних органів, органів місцевого самоврядування, недержавних структур, здібних випускників вищих навчальних закладів через конкурсний відбір. А внутрішнє джерело – це залучення вже працюючих

державних службовців, які претендують на вищі чи рівноцінні посади в органі державної влади.

Використання внутрішніх джерел набору персоналу дозволяє забезпечити «прозорість» кадрової політики підприємства, високий ступінь керованості, можливість планування просування працівників і цілеспрямованого підвищення кваліфікації персоналу. Також підвищується мотивація і ступінь задоволення працею працівників. Крім того, у випадку, коли переведення на нову посаду збігається з бажанням самого претендента, зростає його продуктивність праці.

До недоліків внутрішніх джерел набору персоналу можна віднести: поява небажаних неформальних зв'язків у підприємстві; необхідність розробки комплексної програми розвитку персоналу; додаткові витрати на перенавчання; обмеження залучення нових працівників з власними поглядами, навичками і досвідом роботи [6].

Зовнішніми джерелами пошуку кадрів можуть бути:

– розміщення оголошень у засобах масової інформації (буде забезпечено широке охоплення населення при відносно низьких початкових витратах);

– інформування вищих навчальних закладів про наявні вакантні посади (для залучення молодих спеціалістів);

– участь у ярмарках вакансій (дані засоби залучення персоналу в основному застосовуються підприємствами, які не терміново закривають вакансії, для пошуку працівників масових професій, які мають середній і низький рівень кваліфікації [Там же]);

– розміщення інформації про вакантні посаді в мережі Інтернет (можливість ведення діалогу в режимі реального часу з претендентами, що знаходяться в різних географічних місцевостях, але обмеженні можливості оцінки кандидата при використанні виключно електронної комунікації);

– пошук кандидатів через державні центри занятості (до послуг центрів занятості звертаються лише безробітні, які начастую не є

висококваліфікованими спеціалістами та робітниками).

До загальних недоліків залучення персоналу за рахунок зовнішніх джерел можна віднести: витрати на залучення працівників; з'являється ризик, що претендент не пройде випробувальний термін саме через неприйняття його колективом та погане знання державного органу; тривалий період адаптації; блокування можливостей службового зростання для працівників органу, що погіршує соціально-психологічний клімат в колективі.

Для державних службовців, які бажають зайняти вищу посаду в державному органі, в якому працюють, доцільно впровадити спрощену процедуру. Наприклад, переведення на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу за результатами підвищення кваліфікації, отримання відмінної оцінки за наслідками результатів щорічного оцінювання, наявність певного стажу роботи.

Аналізуючи процедури вступу на державну службу в країнах Європейського Союзу, можна виокремити ряд вимог для доступу до публічної служби, що є спільними для більшості країн:

1) громадянство держави, на службу якої вступає особа (є винятки, але в цілому вимога громадянства є досить жорсткою у більшості зарубіжних держав);

2) повна дієздатність особи;

3) володіння державною мовою (мовами);

4) перебування у межах певного віку (мінімальний вік – 18-21 рік, у Німеччині – 27 років для зайняття постійних посад; максимальний вік – 60-65 років; в Австрії, Бельгії, Франції – від 40 до 50 років);

5) наявність відповідної освіти (для зайняття одних посад достатньо середньої освіти, для інших необхідною є наявність вищої освіти зі ступенем бакалавра чи магістра; напрями освітньої підготовки є відмінними для різних служб, проте, наприклад, в Німеччині значна частка чиновників мають юридичну освіту);

6) відсутність судимості;

7) відсутність кровної або матримоніальної спорідненості претендента на посаду із майбутнім безпосереднім керівником;

8) фізична (медична) придатність;

9) дотримання військового законодавства (претендент чоловічої статі повинен або вже пройти військову службу, або бути звільненим від неї);

10) проходження підготовчої служби (у багатьох державах набути статус публічного службовця можна лише після проходження підготовчої служби протягом певного періоду, лише після успішного завершення такої служби особа може претендувати на постійну посаду) [7].

Порядок проведення конкурсу у європейських державах можна поділити на такі стадії:

1) публічне інформування про наступний конкурс на певні посади;

2) конкурс документів (відбір конкурсною комісією кандидатів, що відповідають встановленим та оголошеним вимогам згідно з поданими документами);

3) проведення іспиту (письмового або усного; визначаються знання загального та спеціального законодавства та спеціальних навичок та знань, необхідних для належного виконання функцій державного службовця);

4) прийняття рішення про рекомендації на зайняття певних посад.

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає доступ до підготовчої служби, або, як її ще називають, служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, що відповідають тому професійному напряму, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2-2,5 роки,

підвищеного рівня – 3 роки, а вищого – 2-2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання другого державного іспиту – «кар'єрного» іспиту. Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю інший правовий статус, він переходить на випробувальну службу.

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин.

3. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним по життєво. По життєво призначення отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та визначає правила перебування в публічно-правових відносинах [8].

Одним із найважливіших чинників підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є мотивація, яку можна трактувати як сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, що спонукають державного службовця до діяльності, задають межі й форми діяльності та надають цій діяльності спрямованості, яка орієнтується на досягнення оставлених цілей [9].

Підвищення кваліфікації повинно здійснюватися з урахуванням перспектив розвитку та потреб у службовій кар’єрі державного службовця, але здебільшого воно має формальний характер – служби управління персоналу проводять роботу для виконання чинного законодавства, але самі державні службовці не зацікавлені в цьому, оскільки не бачать сенсу в цих навчаннях і здебільшого вважають це відволіканням їх від роботи.

Система підвищення кваліфікації державних службовців потребує вдосконалення шляхом впровадження систематичного навчання та розвитку державних службовців, зміни механізмів матеріального і морального

стимулювання державних службовців для проходження підвищення кваліфікації [10].

Щоб державний службовець успішно реалізовував свої знання, уміння і навички у професійній діяльності, повинна бути для цього достатня мотивація. У сучасних умовах проблемою мотивації є її недосконалість у сфері державної служби, недостатнє фінансування заходів, спрямованих на вдосконалення мотивації державних службовців, а також відсутність закріплення в нормативно-правових актах процедур підвищення мотивації державних службовців.

Одним із основних елементів управління персоналом державної служби і мотивації кадрів є оплата праці. Проте сьогодні оплата праці державних службовців, особливо спеціалістів, слабо пов'язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, ефективністю виконання посадових обов'язків. Реформування оплати праці державних службовців має забезпечити конкурентоспроможність державної служби на ринку праці порівняно з роботою в інших сферах економіки, у тому числі й державного сектора, запобігання корупції, кардинальне підвищення зацікавленості працівників органів влади у продуктивній та якісній, ініціативній та ефективній, сумлінній і відповідальній роботі, у подальшому кар'єрному зростанні на засадах особистих професійних досягнень [11].

Під час аналізу мотивації до праці у теорії очікування підкреслюється важливість трьох складових: «витрати праці – результати», «результати – винагорода» і валентність (задоволення винагородою). Перший чинник, що визначає мотивацію в теорії очікування, - це «витрати праці – результати» - співвідношення між витраченими зусиллями й одержаними результатами. Очікування у відношенні «результати – винагорода» визначають очікування конкретної винагороди або заохочення у відповідь на досягнутий рівень результатів. Третій чинник, від якого залежить мотивація, - це валентність або цінність заохочення або винагороди, тобто передбачувана міра відносного задоволення або незадоволення, яка виникає внаслідок отримання певної

винагороди [10].

З цього випливає, що існує пряма залежність між посиленням мотивації державних службовців, розміром їх винагороди й вірогідністю отримання винагороди за умови докладанням ним необхідних зусиль.

Мотивація підвищується, якщо держаний службовець впевнений, що їх зусилля обов'язково дозволять їм досягти мети й приведуть до отримання цінної винагороди. Якщо ж вірогідність успіху або цінність винагороди оцінюється невисоко, то мотивація знижується.

Щодо зарубіжного досвіду мотивування професійної діяльності державних службовців, то, наприклад, у Сполучених Штатах Америки система мотивації полягає в тому, що оклад і заробітна плата службовців зростають в залежності від особистої кваліфікації, кількості виконуваних завдань, якості їх виконання. При цьому розробляються підходи, які виявляють рівень кваліфікації виконавців, установлюється коло професій, якими вони можуть оволодіти в процесі підвищення кваліфікації, встановлюється шкала оплати в залежності від обсягу набутих професійних знань і навичок. Службовці отримують доплату лише за засвоєння тих професій, які необхідні організації. Оплата службовців складається з фіксованої ставки і гнучкої системи доплат залежно від індивідуальних професійних досягнень.

Найбільш ефективними методами мотивації спеціалістів і керівників у США є: застосування ефективних систем оплати праці; використання доплат і надбавок; керівництво спеціальними програмами; участь в управлінні в будь-якій формі, наприклад, у роботі комітету планування; грошові винагороди, короткострокове преміювання, підвищення заробітної плати за результати праці тощо [5].

Враховуючи зарубіжний досвід, для удосконалення процедури підвищення кваліфікації державних службовців доцільним було б створити дієву систему стимулювання та мотивації державних службовців до підвищення кваліфікації та ефективного виконання посадових обов'язків – державні службовці повинні бути впевнені, що їхні зусилля приведуть до цінної

винагороди, і чим вище бути оцінюватися винагорода тим сильніша буде мотивація; підвищення кваліфікації та освіта повинні бути безкоштовними, участь у навчанні від одного державного органу не повинна обмежуватися, навчання не повинно ставити держслужбовця перед вибором навчання чи робота, проходження будь-якого виду підвищення кваліфікації повинно винагороджуватися (надання додаткового дня відпустки, виплата премії, чинник для просування по службі тощо), тим самим стимулювати державного службовця для подальшого безперервного підвищення професійної компетентності.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012 (дата звернення: 15.05.2021).
2. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 16.05.2021).
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п (дата звернення: 16.05.2021).
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-п (дата звернення: 15.05.2021).
5. Яцюк О.М. Аналіз сучасних методів відбору персоналу. URL: http://www.rusnauka.com/12_ENXXI_2011/Economics/5_85065.doc.htm (дата звернення: 17.05.2021).
6. Опаріна Х.С., Ковальська К.В. Сучасні методи відбору персоналу на підприємстві. Молодий вчений. 2015. № 5 (20). Ч. 2. С. 38–44.
7. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного

управління України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf (дата звернення: 15.05.2021).

8. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.

9. Лахижа М. Проблеми мотивації державних службовців до підвищення рівня їх професійної компетентності. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Випуск 1(24). С. 196–207.

10. Глух Т.В. Зарубіжний досвід мотивації діяльності державних службовців та можливості його використання в Україні. Наукові праці. Державне управління. 2017. Випуск 286, Том 298. С. 30–33.

11. Левченко Т.І. Питання оцінювання службової діяльності державних службовців. Матеріали науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти виробничих практик. Випуск 12. Полтава: ПДАА, 2019. С. 160–161.