

Тетяна ВИТКО

*Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу***ДИСКУРС КАДРОВОГО ДОБОРУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

Розглядаються проблеми термінологічного формулювання та формування кадрових процесів у державній службі в контексті ефективного добору державних службовців в органи державної влади, обґрунтовується важливість систематизації і закріплення термінології в нормативних документах.

Ключові слова: державна служба, кадрові процеси, державні службовці, кадри, персонал, добір, підбір, набір, термінологічні особливості.

Татьяна Витко. Дискурс кадрового отбора в государственной службе

Рассматриваются проблемы терминологического формулирования и формирования кадровых процессов в государственной службе в контексте эффективного отбора государственных служащих в органы государственной власти, обосновывается важность систематизации и закрепления терминологии в нормативных документах.

Ключевые слова: государственная служба, кадровые процессы, государственные служащие, кадры, персонал, отбор, подбор, набор, терминологические особенности.

Tetyana Vytko. Discourse of staff selection in public service

Terminological problems and issues of personnel formation in public service in the context of effective selection of public officers for public bodies are discussed. The importance of its systematization and legislative support is considered.

Key words: public service, personnel processes, public officers, personnel, selection, choice, recruitment, terminological peculiarities.

Одним із напрямків становлення України як демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою є створення ефективної системи державної служби. Від чітких, грамотно продуманих систематичних кадрових процесів та якісного функціонування державної служби залежить ефективність державного управління України.

На жаль, сьогодні досить повільно вирішуються питання оновлення кадрового складу органів державної влади та наповнення їх компетентними працівниками, які спроможні ефективно функціонувати в системі державної служби, якісно виконуючи свої посадові обов'язки. Мають місце помилки при наборі кадрів на державну службу, особливо коли керівництво органу державної влади зацікавлене в залученні «свого» кандидата на посаду в рамках закону. У цьому випадку є два цілком законні методи, які активно застосовуються. Перший полягає в тому, що оголошення «випадково» розміщується в зовсім непопулярному для тих, хто шукає роботу, друкованому виданні. Другий метод – це ситуація, коли при прийомі документів в особи, яка хоче взяти участь у конкурсі, представники кадрової служби дають зрозуміти, що на вакантну посаду вже є достойний кандидат. На державній службі спостерігаються також негативні тенденції щодо підбору персоналу, їх

оцінювання. Існуючий конкурс на заміщення вакантних посад в органі державної влади до кінця не спроможний забезпечити оцінювання не тільки знань, а й здатностей кандидатів. Адже знання Конституції України та діючих нормативно-правових актів ще не є запорукою того, що особа здатна ефективно працювати на вакантній посаді.

Існуючий процес стажування як одна з процедур просування по службі та доповнення теоретичних знань практичними навиками, на жаль, є формальним. Кадровий резерв формується нераціонально та суперечливо, а його використання має характер вдовоної ефективності. Отже, постає проблема у формуванні та розвитку таких кадрових процесів, які спроможні ефективно наповнювати органи державної влади компетентними працівниками, закріплювати їх на державній службі та стимулювати їх діяльність із постійним самовдосконаленням.

Проблеми розвитку кадрових процесів державної служби в Україні досліджували різні науковці. Так, В. Олуйко зазначає щодо необхідності виділення та усвідомлення таких загальноприйнятих значущих понять: сутність державної служби в Україні; цілі та завдання державних кадрових процесів; засади сучасної державної кадрової політики, що визначають якісні ознаки добору кадрів на державну службу; механізми забезпечення безперервного набуття професіоналізму державними службовцями [18, с. 18 – 19]. Про важливість кадрового планування як одного з кадрових процесів у державному управлінні, а саме про створення критичної кількості управлінців-професіоналів державної служби у своїх напрацюваннях говорить Л. Плаксієй.

Погоджуємося з Г. Леліковим щодо оформлення через закони важливих питань організації та функціонування державної служби, враховуючи при цьому, що системне нормативно-правове врегулювання проходження державної служби вперше в Україні виконано в наукових дослідженнях В. Авер'янова, С. Дубенко та Н. Нижник. Причинами гальмування ефективності кадрових процесів у державному управлінні є система оплати праці державних службовців, як зазначають учені В. Бакуменко, Ю. Кальниш, О. Губа. Над вивченням питання професіоналізації державної служби працювало чимало науковців, зокрема: Д. Дзвінчук, Н. Гончарук, І. Нинюк, Н. Липовська, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Рачинський, Н. Рашитова, О. Сороко, С. Сergyogin, О. Слюсаренко, О. Тертишна, С. Хаджирадева та ін. «Забезпечення професіоналізму державної служби органічно поєднується з демократичними цінностями, а її реалізація вимагає використання демократичних форм і методів», – зазначено в монографії С. Сergyogina [21].

Перехід до інформаційного суспільства актуалізує проблему освіти для державних службовців упродовж професійної діяльності. Принцип безперервної освіти державних службовців повинен бути в основі кадрових процесів державної служби. Про це йдеться у працях

вітчизняних учених В. Яцюка, Д. Дзвінчука, А. Мазака та В. Вікторова. Вони акцентують увагу на комплексному підході до пріоритетних тенденцій якісного розвитку кадрових процесів у державному управлінні, на організаційно-правових засадах удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців, на обґрунтуванні та експериментальній перевірці результативності соціально-психологічного підходу до визначення змісту програм підвищення кваліфікації державних службовців України. Так, Д. Дзвінчук розглядає підвищення кваліфікації як один із кадрових процесів у державній службі, як шлях поліпшення компетентності чиновників, а також, аналізуючи потреби в навчанні, розробляє програми підвищення кваліфікації державних службовців [4].

Оцінювання як необхідну складову кадрових процесів у державній службі Л. Пашко запропонувала розглядати з позицій людиноцентричного підходу на основі комплексного теоретико-методологічного аналізу в державному управлінні. С. Петрусь удосконалив таку форму оцінювання кадрів, як атестація та моделювання посадових інструкцій кадрів державної служби. Н. Липовська запропонувала оцінювання працівників здійснювати за допомогою професіограм та за допомогою програми діагностики соціальної якості професійних груп державних службовців.

Як свідчить аналіз, у розглянутих працях вітчизняних науковців залишаються не розробленими питання термінологічного формулювання та формування кадрових процесів у державній службі в контексті ефективного набору та підбору державних службовців, що є завданнями нашої статті.

За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2010 р. в Україні налічувався 296 461 державний службовець [8]. Кількість осіб, прийнятих на державну службу, з кожним роком збільшується. Протягом останніх п'яти років кількість державних службовців збільшилась на 39 349 осіб. Якщо просумувати кількість осіб, які стали державними службовцями за останні п'ять років, бачимо, що їх кількість дорівнює 253 932 особи, що становить 92 % від загальної чисельності державних службовців у 2009 р. Отже, на державну службу протягом 2005 – 2009 рр. здійснено набір та підбір 92 % існуючої кількості службовців, що ще раз вказує на необхідність та важливість якісного оцінювання кандидатів при доборі кадрів на державну службу (таблиця). Від якісного добору кадрів на державну службу залежить і якість самої державної служби.

Виокремлюючи добір кадрів як один із кадрових процесів державної служби України, зазначимо, що процес добору державних службовців є першочерговою ланкою кадрового забезпечення державної служби. Від його впорядкованості, визначеності критеріїв відбору, чесності, незаангажованості політичними переконаннями залежить якість

Динаміка загальної чисельності державних службовців у 2005 – 2009 рр. [7]

Державні службовці	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
Усього осіб	257 112	265 703	276 559	290 765	296 461
Кількість прийнятих осіб	56 531	50 002	60 001	51 245	36 153

кадрового потенціалу державної служби України. На нашу думку, маємо залежність ефективності державного управління від результативності державних кадрових процесів, які, у свою чергу, залежать від професіоналізму та компетентності її працівників, залежних від ефективності процесу добору кадрів на державну службу. Тому від добору кадрів на державну службу залежить ефективність державного управління загалом. Добір кадрів, як правило, сприймається як відповідальність трьох партнерів: організації, в якій працює потенційний кандидат; безпосереднього учасника; організації, в якій відбувається добір кадрів на вакантні посади державних службовців.

У науковій та спеціальній літературі добір розглядається: як процес оцінки професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кандидатів для виконання посадових обов'язків; комплекс заходів для забезпечення відповідності індивідуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади [15, с. 55]; визначення відповідності працівника виконуваний роботі; можливість подальшого використання працівника; результати професійної діяльності; місце працівника в системі внутрішніх колективних відносин [26, с. 9]; передбачає ретельне вивчення професійних і особистих якостей претендентів з кадрового резерву та існуючого складу претендентів [20] тощо.

Часто плутають терміни «добір», «відбір», «набір» та «підбір». Набір є процесом здійснення найму, одночасного вербування великої кількості працівників [2, с. 708], підбір є процесом визначення особистих і професійних якостей людей для встановлення їх відповідності виконуваний роботі [25, с. 463], а відбір є процесом прийняття рішення про зарахування кандидатів, які за результатами випробувань мають більше шансів отримати ту чи іншу посаду [25, с. 445]. Існують у вітчизняній науці і такі визначення понять, як те, що набір повинен здійснюватися з урахуванням особистих якостей, що є більш юридичним, аніж політичним підходом [1, с. 546 – 547], а підбір повинен визначати особисті й професійні якості людей для встановлення їх відповідності виконуваний роботі [25, с. 463], у свою чергу, відбір повинен відповідати прийняттю рішення про зарахування кандидатів, які за результатами випробувань більш придатні до майбутньої діяльності [25, с. 445].

Необхідно зазначити, що застосовувати перелічені поняття як синоніми не можна, а засадничим вважаємо те, що добір складається з набору та підбору кадрів, а також є кадровим процесом із визначеною

процедурою. Аналіз вищенаведених визначень дозволяє розглядати добір кадрів на державну службу як процедуру, окреслену нормативними документами, як складову державної кадрової політики, процес, що триває певний проміжок часу.

На основі комплексного дослідження сучасного стану та проблем добору кадрів у сфері державної служби України сформулюємо авторське визначення поняття «добір». Добір кадрів на державну службу – сукупність послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади в органі державної влади, окреслених нормативними документами.

Особа, яка за результатами добору призначена на посаду в органі державної влади і прийняла присягу державного службовця, стає повноправним членом такої соціальної групи, як державні службовці. Державні службовці є своєрідним зв'язком між державою та громадянами, держава та її службовці повинні бути своєрідним гарантом надання якісних послуг громадянам, захищати відповідно до чинного законодавства їх від свавілля недержавних структур.

Протягом останніх років дослідники у своїх наукових публікаціях застосовують поряд із поняттям «державні службовці» такі поняття, як «кадри», «персонал», «працівники», «службовці», «управлінці», «чиновники», «робітники». Розмаїття термінів свідчить про складність їх застосування на практиці та вказує на необхідність вивчення і впорядкування їх понятійно-категорійного апарату. А. Сіцінський вважає, що слід послуговуватись термінами «персонал державного управління» і «кадри державного управління». У науковій літературі ці поняття іноді вживаються як синоніми. Терміном «персонал» (лат. слово *personalis* – особистий) позначається весь склад (постійних і тимчасових) працівників – професіоналів і тих, які не мають освіти. Поняття «кадри» – це постійний підготовлений склад працівників різних сфер органів державної влади, працівників підприємств, установ, організацій, які забезпечують виконання покладених на них функцій [3, с. 8]. Поняття «персонал» – це весь особовий склад працюючих у державному апараті постійних і тимчасових спеціалістів, тобто державних службовців, а також робітників і службовців, які технічно обслуговують їх діяльність [24, с. 7 – 8].

З урахуванням вищенаведеного, на нашу думку, терміни «кадри» та «персонал» суміжні за значенням, тільки в першому випадку акцент робиться на штатних працівниках, а в другому – на особі. Отже, поняття «персонал» ширше, ніж «кадри». Сьогодні потрібно включити особистісні характеристики кандидата в процес добору кадрів на державну службу. Проте не слід забувати і про історичний розвиток суспільства та про зміну ролі особи в управлінні державою, про вимоги до державних службовців у системі державної кадрової політики. Тому вважаємо, що старі методи управління персоналом становлять ефективне історичне підґрунтя, яке цілком відкидати не можна, проте воно потребує

змін, адаптації та вдосконалення. Нововведення та удосконалення повинно відповідати вимогам часу, держави та державних службовців, бути поступовим, обдуманим, доцільним та охоплювати всі процедури й шляхи добору кадрів на державну службу.

Паралельно з досліджуваними поняттями дискусійними є також поняття «державні службовці» та «службовці». Службовці – це ті, хто займаються розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь [2, с. 1346], або ж соціальна група, головним призначенням якої є здійснення на платній основі певних необхідних для суспільства функцій [14, с. 38]. Існують різноманітні визначення державного службовця, як-от: фізична особа, громадянин України, який має відповідну освіту й професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України; особа, яка виконує за винагороду державні функції [15, с. 106]; люди зі сформованим певним ставленням до реальності та чітко визначеною стратегією життєдіяльності [23, с. 108]; особа, яка виконує дії, що зумовлюють відповідні юридичні наслідки; особа, діяльність якої, як правило, має невиробничий характер, вона впливає на економічне, політичне, соціальне життя суспільства [6, с. 41 – 42] тощо.

У процесі досліджень науковці прагнули розділити два поняття – службовці й державні службовці, керуючись поділом праці на розумову та фізичну. Погоджуємось із думкою Н. Неумивайченка, що розділяти ці два поняття за критерієм розумової праці недоречно, оскільки цей критерій «надто ємний: він притаманний праці юристів, лікарів, учителів, наукових працівників, що не дозволяє провести чітке розмежування» [16, с. 27].

Розглянемо використання зазначених понять у нормативних документах. У статтях чинного Кодексу законів про працю України використовується поняття «працівник» – представник колективу, особа, яка бере участь у певному трудовому процесі, працює за певним фахом [10, с. 1103]. Серед працівників можна виділити робітників, службовців, спеціалістів та ін. Вважаємо, що терміни «службовці» і «робітники» ототожнювати недоречно. Термін «службовці і робітники» замінено на термін «працівники» в чинному законодавстві про працю у «Класифікаторі професій» [13]. Підтримуємо доцільність терміна «працівники» в державному управлінні як узагальнюючого поняття. У Законі України «Про державну службу» немає виокремленого визначення поняття «державний службовець» та «службовець» чи «службовці» [19, с. 9], а тільки «державна служба». У Конституції України також не використовується термін «державний службовець», що підтверджує неврегульованість зазначених понять.

Відповідно до «Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» розробляються посадові інструкції згідно з категоріями посад: керівники, спеціалісти, начальники,

заступники начальників та ін. [5] Закон України «Про державну службу» чітко визначає розподіл державних службовців на встановлені сім категорій посад і п'ятнадцять рангів відповідно до посад, рівня кваліфікації тощо, таким чином створюючи поділ державних службовців на «службовців» та «управлінців (чиновників)» [19]. Державні службовці в суспільстві поділяються і таким чином: посадові особи; представники соціальної групи інтелігенції; керівники, управлінці; роботодавці і наймані працівники [17, с. 39 – 41]; посадові особи і працівники обслуговування [22]. Державні службовці, організаційно-допоміжні, функції яких регламентуються законом України «Про державну службу» повинні поділятися залежно від виду діяльності на державних службовців у виконавчій, судовій та законодавчій гілках державної влади; залежно від місця професійної діяльності – на державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади, апарату Верховної Ради України та Адміністрації Президента України тощо.

Паралельно з розглянутими термінами вітчизняні науковці пропонують використовувати й ряд інших. Так, на думку В. Олуйка, більш доречно вживати термін «кадровий корпус», оскільки він підкреслює корпоративний підхід до кадрів як сталої соціальної складової. Термін «кадровий корпус» у державному управлінні, на думку науковця, об'єднує штатний професійно-кваліфікований склад державних органів [18]. Дослідник В. Козловський виділяє два суміжних поняття до вищевказаних та пропонує використовувати: «кадровий ресурс» та «кадровий потенціал». До кадрового ресурсу державної служби науковець зараховує працюючих державних службовців та кандидатів на заміщення вакантних посад, а під кадровим потенціалом розуміє здатність кадрового ресурсу забезпечити ефективну діяльність за функціональним призначенням. «Реальний стан кадрового ресурсу – це певна частина кадрового потенціалу, що використовується при виконанні поставлених завдань у конкретний час і в конкретних умовах» [11, с. 10].

Науковці С. Сergyгін, Н. Гончарук, І. Батраченко об'єднують усі вищезгадані тлумачення в термін «кадровий потенціал органів державної влади», який можна визначити як кадрові можливості у сфері державної служби з певними ознаками, структурою та формами для реалізації основних завдань державної політики на найближчий період і перспективу [9, с. 39]. Кадровий потенціал організації можна визначити чисельністю кадрів, їх якостями та здібностями, професійно-кваліфікаційними, статевими, віковими ознаками, характеристиками трудової і творчої активності, які визначають здатність ефективно вирішувати завдання посади [12, с. 41]. Основу кадрового потенціалу становлять керівники, спеціалісти, допоміжний персонал [15, с. 208 – 209].

Аналіз наукових праць за тематикою дослідження довів, що у сфері державної служби в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів недостатньо розкритими залишаються питання термінологічного

формулювання та формування кадрових процесів у державній службі щодо ефективного набору та підбору державних службовців. Вони розглядаються епізодично, без системного комплексного підходу, що вказує на необхідність його систематизації і закріплення в нормативних документах. Сформульовано визначення поняття «добір на державну службу» як сукупність послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади в органі державної влади, окреслених нормативними документами.

Подальші дослідження даної теми доцільно зосередити на вивченні організаційно-правових засад кадрових процесів у державній службі. Для цього слід проаналізувати нормативно-правові акти кадрового забезпечення України та зарубіжних країн з метою їх вивчення, адаптації та впровадження в державній службі України.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. **Великий** тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.
3. **Воронько О. А.** Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / Олександр Андрійович Воронько. – К. : УАДУ, 2000. – 156 с.
4. **Дзвінчук Д. І.** Психолого-методичні засади розробки програм підвищення кваліфікації державних службовців (освітня сфера) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.05 / Дзвінчук Дмитро Іванович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 1999. – 244 с.
5. **Довідник** типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К. : Соцінформ, 2002. – 111 с.
6. **Дубенко С. Д.** Державна служба і державні службовці в Україні : [навч.-метод. посіб.] / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
7. **Звіт** про підсумки діяльності Голодержслужби за 2008 р. – К. : Голов. упр. держ. служби України, 2009. – 128 с.
8. **Звіт** про підсумки діяльності Голодержслужби за 2009 р. – К. : Голов. упр. держ. служби України, 2009. – 120 с.
9. **Кадрова** політика і державна служба : конспект лекцій : у 2 ч. / уклад. : С. М. Сergyгін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. 2. – 65 с.
10. **Кодекс** законів про працю України : станом на 01.01.2010 // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1971.
11. **Козловський В. О.** Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Козловський В. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.
12. **Концепція** адміністративної реформи в Україні. – К. : [б. в.], 1998. – 59 с.
13. **Кузнєцов В.** Національний класифікатор України ДК 003:2005

«Класифікатор професій» / В. Кузнєцов. – Х. : Фактор, 2008. – 464 с.

14. **Малиновський В. Я.** Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / Валентин Ярославович Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

15. **Малиновський В. Я.** Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

16. **Неумивайченко Н. М.** Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Неумивайченко Н. М. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 226 с.

17. **Нинюк І. І.** Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Нинюк Інна Іванівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 186 с.

18. **Олуйко В. М.** Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Олуйко Віталій Миколайович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 423 с.

19. **Про державну службу**: за станом на 22.05.2008 р. : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Офіц. вид. – К. : Голос України, 1994. – С. 9 – 28. – (Сер. «Бібліотека офіц. вид.»).

20. **Про затвердження** Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками підприємств, установ і організацій: за станом на 06.04.2004 р. : Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3 – 4. – С. 7 – 24.

21. **Серьогін С. М.** Державний службовець у взаємовідносинах між владою і суспільством : монографія / Сергій Михайлович Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

22. **Сіцінський А. С.** Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сіцінський Анатолій Станіславович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 36 с.

23. **Смирнов Е.** Жизненные стратегии государственных служащих / Е. Смирнов // Гос. служба. – 2002. – № 4. – С. 108 – 118.

24. **Управление** персоналом государственной службы : учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Изд-во РАГС, 1997. – 536 с.

25. **Управління** персоналом: навч. посіб. / М. Д. Виноградський, С. В. Беляєва, А. М. Виноградська, О. М. Шкапова. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 504 с.

26. **Щокін Г. В.** Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту : наук.-практ. посіб. / Г. В. Щокін. – К. : МАУП, 1999. – 400 с.

Надійшла до редколегії 04.03.11