

ДІЯЛЬНІСТЬ КАДРОВИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КРАЇНАХ СХІДНОЇ І ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Онишків Н.Е.

Міжнародний класичний університет імені Пилипа Орлика

Шпак Д.О.

Миколаївська філія

Київського національного університету культури і мистецтв

У статті проаналізовано пропонувані для розгляду деякі особливості діяльності кадрових служб органів державної влади в Польщі, Чехії та Угорщині з точки зору їх оптимального практичного застосування в сучасних умовах в Україні.

Ключові слова: кадрові служби, кадрова політика, органи державної влади, службова кар'єра, система атестації.

Постановка проблеми. Апробація нових ідей та інноваційних підходів з реформування складно організованих систем, таких як державна служба, особливо в умовах сучасних прискорених й динамічних євроінтеграційних процесів, найбільш продуктивна з урахуванням досвіду вдосконалення державної служби в країнах ЄС, зокрема колишніх країн так званого «соціалістичного табору» і які відносно нещодавно стали членами Європейського Союзу. Проголошення Україною європейського курсу стратегічним, означає, крім іншого, що реформування українського державного апарату взагалі та національної державної служби, повинно відбуватись за певним уявним зразком або науковій моделі, використовуючи досвід європейських країн. Відповідно проблематика державної служби і по теперішній час залишається вкрай актуальною, незважаючи на той факт, що на різних етапах проведення адміністративної реформи Голодержслужбою неодноразово наголошувалося на необхідності реформування кадрової політики як одного з найважливіших елементів державної політики у сфері державного управління та були зроблені певні, але малопомітні кроки.

Необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення випливає зі змісту завдань, які існують сьогодні в державі. Зокрема, у Стратегії державної кадрової політики на 2011-2020 роки зазначено, що для України актуальною є проблема подолання кадрових деформацій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і, передусім, забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у сфері державного управління – запобігання виникненню та управління конфліктом інтересів на публічній службі. Формування сучасної кадрової політики – одна з ключових проблем зміцнення Української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам кадрової політики у сфері державного управління в Україні присвятили окремі наукові праці Ю. Битяк, О. Воронько, В. Цветков, І. Кресіна, А. Коваленко, О. Валевський, О. Рудік [1]. Особливої уваги заслуговують наукові статті, в яких подано ґрунтовний аналіз організаційних, методичних, правових аспектів оптимізації кадрової роботи у сфері державного управління вітчизняних науковців таких як І. Бодрова, Ю. Гаряча, Н. Артеменко, М. Бутко та цілий ряд інших українських дослідників [2]. Великий практичний інтерес викликає наукова розробка авторського колективу Національної академії державного управління при Президентові України «Розробка пріоритетів регіональної кадрової політики у контексті розвитку публічної служби» [3].

Мета роботи. Головна мета цієї роботи: спираючись на наявні наукові розробки й фахові праці попередників, проаналізувати деякі обрані та пропонувані для розгляду напрямки діяльності кадрових державних служб органів публічної влади Польщі, Чехії та Угорщини, з точки зору їх оптимального практичного застосування в сучасних умовах в Україні, окреслити суперечливість та складність впровадження інновацій, які є необхідними для підвищення ефективності та дієздатності, стабільного і безперервного розвитку державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення організованого, демократичного та результативного державного управління, за рахунок розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації кадрового складу, покладено, перш за все, на кадрові служби, які здійснюють аналітичну та організаційну роботу з кадрового менеджменту, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання. Як слушно зазначає Г. Псарьов, проблема кадрової політики у сфері державного управління не є абсолютно новою, але детальний розгляд проблем за часів появи проекту стратегії державної кадрової політики на 2011-2020 роки, в Україні поки що перебуває під пильною увагою науковців [4].

На виконання окремих доручень Кабінету Міністрів України Голодержслужбою України з виїздом на місце у 2013 році було надано практичну допомогу Одеській облдержадміністрації з питань організаційно-кадрової роботи, забезпечення діяльності посадових осіб місцевих органів виконавчої влади відповідно до вимог законодавства; з виїздом на місця із зазначених питань надавалась практична допомога Житомирській, Київській, Рівненській, Черкаській, Волинській та Тернопільській облдержадміністраціям [5]. Під час перевірок було виявлено ряд недоліків, які є типовими для багатьох державних адміністрацій, на що слід звернути увагу. Зокрема, питання кадрової роботи та державної служби рідко розглядаються на колегіях та на нарадах, не проведені вчасно заходи щодо приведення структури, номенклатури посад та чисельності працівників структурних підрозділів у відповідність до вимог постанов Кабінету Міністрів України, в окремих структурних підрозділах обласних та районних держадміністрацій залишається низькою дієвість кадрового резерву. Аналіз якісного складу осіб, які займають посади спеціалістів, не завжди підтверджує професійну та фахову відповідність працівника займаній посаді та виявлені порушення вимог Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [6].

І хоча у процесі реформ, які тривають у нашій країні, у кадровій роботі відбулося немало змін – вона стає більш цілеспрямованою, послідовною – все ж такі є підстави стверджувати, що кризова кадрова ситуація переборюється вкрай повільно. Ми поділяємо точку зору багатьох науковців, що необхідно значно прискорити виконання поставлених Президентом України завдань щодо забезпечення оптимізації процесів службового переміщення (ротації) кадрів, для чого необхідно активізувати наукову розробку й практичне запровадження механізму просування по службі. Не менш значущою є необхідність об'єднати в єдиному узагальнюючому акті нормативно-правові акти, що стосуються різних аспектів просування по службі, а також службової кар'єри держслужбовців, наприклад як було зроблено у обраних для прикладу Європейських країнах (Польща, Угорщина, Чехія) введенням в дію статутів державної служби.

Розглядаючи ротацію кадрів у східноєвропейських країнах, бачимо що у всіх системах державної служби розвиток службової кар'єри також базується на урахуванні одночасно двох факторів: з одного боку, вислуги років, і, з іншого – оцінці професійних здібностей, але процеси ротації ефективніше. Чим це обумовлено? Якщо перший з цих елементів майже ніколи не викликає особливих труднощів внаслідок автоматичної процедури, то інший є набагато складним. Тим часом, саме на ньому базуються мотивація і професіоналізм державних службовців. У Польщі законодавством передбачено проведення атестації державних службовців кожних два роки та передбачено введення спеціальних особових справ єдиного зразка та атестаційних листків. Радою з питань підготовки та підвищення кваліфікації, створеною у 1993 році, у співпраці з програмою OCDE / SIGMA був розроблений документ, у якому викладено інноваційні напрями «основ підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» [7, с. 54]. Розробки покладені в основу даного документу послуговували важливою базою для визначення підготовки та для запровадження проведення тривірневої системи атестації в Угорщині [8]:

1) Базовий екзаме́н з державного управління (ордонанс уряду № 51-1993) будується на програмі, метою якої є визначення професійних знань службовців, що працювали до перехідного періоду. До програми екзаме́ну включені базові питання, такі як інституції, загальні принципи функціонування органів державної влади, адміністративна процедура, принципи державних фінансів, управління базами даних та їх захист. Така екзаме́наційна система відображає бажання утвердити єдність державного сектору: вона є обов'язковою для всіх (за декількома винятками, встановленими законом і орднансом № 46 від 24 квітня 1995 року). Службовці які не складають іспиту повинні покинути органи державного управління.

2) Професійний екзаме́н з державного управління повинні складати всі агенти державної служби у певний період своєї кар'єри. Цей екзаме́н, у порівнянні з попереднім, є більш практичним і передбачає знання принципів управління і елементів права Європейського Союзу. Метою такого екзаме́ну є підтвердження професійних компетенцій агентів державної служби. Службовці які не склали іспит, залишаються на початкових рівнях кар'єри (службовець II – рівня – Junior clerk II – і адміністратор II – рівня – Referee II), що позбавляє їх багатьох фінансових переваг, зокрема премій, які надаються вищим категоріям.

3) Семінари високого рівня за участю міжнародних організацій і фондів. Програма PHARE є однією з найважливіших серед цих навчальних заходів.

Угорська система є однією з найбільш сміливих серед тих, які були впроваджені у країнах Центральної і Східної Європи. Активніше практикуючи ротацію кадрів, як елемент планування службової кар'єри, причому не тільки між структурними підрозділами апарату одного державного органу, а й за схемами: центр-область, область-центр, область-область, область-район, район-область, район-район, європейські системи державної служби запобігають кадровому застою, і водночас цей процес є дійовим додатковим антикорупційним чинником. Окремо слід звернути увагу на умови набору кадрів які закріплені у відповідних нормативних документах, наприклад як у Чехії та Польщі. У Чехії з метою залучення до державної служби молодих високопрофесійних кадрів зі знанням іноземних мов «новачкам» пропонується висока заробітна плата. Іноді підкреслюється привабливість тих посад, які дають право самостійно приймати рішення [9, с. 48]. В Угорщині підготовку у державному і приватному секторі та подальше працевлаштування забезпечують Школа державного управління (під егідою міністерства внутрішніх справ) [10, с. 49]; підготовку забезпечують університет економіки у Будапешті, факультети права у Szeged, Mitolk, Pecs які сприяють міністерствам в доборі кадрів використовуючи зареєстрований кадровий резерв. Важливим елементом діяльності кадрових служб зазначених країн є максимальна прозорість та відкритість процесу відбору кадрів та просування по службі, що виявляється в обов'язку оприлюднювати інформацію щодо результатів службової діяльності, в праві ознайомлення державного службовця з його атестаційними оцінками тощо. Виходячи з потреби забезпечення цілісності та єдності державної служби в Україні, її стабілізації і структурної оптимізації ключовим орієнтиром реформування системи кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування повинно бути досягнення максимальної об'єктивності, відкритості й прозорості процесів відбору та просування держслужбовців щаблями службової кар'єри на основі їхніх ділових, професійних та моральних якостей.

Великим недоліком у сфері української кадрової політики є відсутність органу, який би виконував координаційні, дорадчі і виконавчі функції в управлінні службовими кар'єрами державних службовців. Це може звести нанівець зусилля щодо професіоналізації та розвитку ефективності державної служби. У Чехії та Угорщині відділи кадрів мають достатні повноваження, є стабільними і володіють необхідними для виконання своїх функцій ресурсами, результатом чого є ефективне управління персоналом та значно зменшений вплив на них політичних факторів чи особистих мотивів. Орієнтуючись на німецьку модель, в Угорщині міністерству внутрішніх справ були надані розширені повноваження: воно бере участь у розробці і визначенні законодавчої та нормативної бази, вносить пропозиції з питань оплати праці, підготовки кадрів, однак, слід зазначити, питання управління найвищими посадовими особами в усіх структурах державного сектору залишаються за службами Прем'єр-міністра. Міністр внутрішніх справ керується реєстром кадрів: ця база даних про державну службу містить найголовнішу інформацію, яка необхідна для проведення кадрової політики (вік, стат'я, кваліфікація, категорія, знання іноземних мов) [11].

Негативною практикою, яка характерна для української державної служби, слід вважати, за якою з приходом до апарату нового першого керівника відбувається масова заміна не лише його керівного складу, але й працівників апарату в цілому. З метою захисту держслужбовців від прямого політичного втручання в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно в законодавчих та нормативно-правових актах передбачити норму, згідно з якою призначені або обрані на посади в органи державної влади та місцевого самоврядування держслужбовці та громадсько-політичні діячі були б позбавлені можливості усувати досвідчених, здібних і перспективних держслужбовців. Професіоналізм і ефективність органу державної влади залежить не лише від якості комплектування кадрів, але й від організації їх професійної діяльності. Головним чинником професіоналізації державної служби і мотивації її персоналу є організація кар'єрного розвитку державних службовців за принципом заслуг. Плануючи власну кар'єру, державний службовець повинен мати чітку перспективу підвищення свого професійного рівня та план кар'єрного зростання. З цією метою планування просування щаблями службової кар'єри, потребують додаткового обґрунтування, систематизації і вдосконалення питання, що сто-

суються визначення та запровадження стандартів якості їхньої роботи [12].

Висновки і пропозиції. Таким чином, на наш погляд, запровадивши комплекс зазначених вище заходів можна значно підвищити рівень професіоналізму нинішніх держслужбовців, зміцнити їхню матеріальну зацікавленість у результатах своєї роботи та надати чіткі критерії просування щаблями службової кар'єри залежно від досягнутих результатів на конкретній посаді завдяки чому поліпшиться якість надання державою соціальних послуг громадянам. В цілому слід зазначити, що кадрової політика, здійснювана в центральних органах виконавчої влади, має орієнтуватися на ті основні вимоги до державних службовців, які зумовлені функціонуванням у високотехнологічному інформаційному суспільстві, – практичний результат, діловитість, оперативність, ініціативність, вміння мислити і діяти економічно. Вона має рішуче відходити від формалізму, командно-адміністративних методів керівництва, головними рисами її мають стати відкритість, гласність та змагальність. Це матиме важливе значення для підвищення ефективності державного управління, забезпечення взаємоузгодженої роботи усіх структурних ланок цих органів, впровадження вимог наукової організації управлінської праці, нових форм та методів роботи.

Список літератури:

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.; Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.; Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління: навчальний посіб. / О. А. Воронько. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 152 с.
2. Бодрова І. І. Питання формування кадрового складу центральних органів виконавчої влади в Україні / І. І. Бодрова // *Materiály VI Mezinárodní vědecko-praktické konferenci «Vědecký pokrok na přelomu tisíciletí – 2009».* – Praha: Publishing House «Education and Science» s.r.o., 2009. – Dnl 2. Prawo. – S. 11–14; Гаряча Ю. П. Адаптація польського законодавства до законодавства ЄС у процесі євроінтеграції: досвід для України / Ю. П. Гаряча // *Стратегічні пріоритети.* – 2010. – № 3(16). – С. 23–28; Артеменко Н. Планування кар'єрного розвитку державного службовця / Н. Артеменко // *Вісник державної служби України.* – 2012. – № 3. – С. 76–79; Бутко М. Сучасні пріоритети кадрової роботи у сфері державного управління / М. Бутко, І. Протченко // *Вісник державної служби України.* – 2010. – № 4. – С. 52–57; Ковбасюк Ю. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / Ю. В. Ковбасюк // *Вісник НАДУ.* – 2013. – № 3. – С. 5–10.
3. Розробка пріоритетів регіональної кадрової політики у контексті розвитку публічної служби: наук. розробка / О. П. Якубовський, І. Л. Роскологько, Н. В. Сокур та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 52 с.
4. Псарьов Г. Ю. Розвиток кадрового потенціалу в умовах реформування адміністративно-територіального устрою: регіональна складова державної кадрової політики / Г. Ю. Псарьов // *Крим. юрид. вісн.* – 2010. – Вип. 3(10).
5. Звіт про підсумки діяльності у 2013 році. – К.: Головне управління державної служби України. Видавництво «Преса України», 2013. – 83 с.
6. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/kiev/ua/publication/content/28209.htm?s81370706=de7ccf66c77cddee99842e512888ca58>; Закон України «Про державну службу» із змінами, внесеними згідно із Законом № 1556-VII від 01.07.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
7. Цибульська М. Система державного управління: питання реформування та кадрового забезпечення // *Прокуратура. Людина. Держава.* – 2005. – № 5. – С. 53–55.
8. Європейські принципи державного управління / Пер. З англ. О. Ю. Куленкової. – К.: Видавництво НАДУ, 2011. – 67 с.
9. Кравченко С. Досвід реформування системи виконавчої влади у країнах Центральної і Східної Європи та Російської Федерації // *Вісник НАДУ.* – 2012. – № 2. – С. 46–54.
10. Там само.
11. Шпак Д. Кадрові служби органів державної влади в Україні: шляхи оптимізації діяльності / Д. О. Шпак // *Гуманітарно-економічні дослідження.* – Т.4. – Миколаїв. – Одеса: ТОВ ВІД, 2007. – С. 410–415.
12. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції / Р. Войтович // *Вісник НАДУ.* – 2013. – № 2. – С. 14–23; Шапран О. Ю. Перспективи розвитку державної служби в Україні у контексті запровадження нового законодавства про державну службу / О. Ю. Шапран // *Вісник НАДУ.* – 2014. – № 3. – С. 99–108.

Онъшквив Н.Э.

Международный классический университет имени Пилипа Орлыка

Шпак Д.А.

Николаевский филиал

Киевского национального университета культуры и искусств

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАДРОВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ**Аннотация**

В статье проанализированы предлагаемые для рассмотрения некоторые особенности деятельности кадровых служб органов государственной власти в Польше, Чехии и Венгрии с точки зрения их оптимального практического применения в современных условиях в Украине.

Ключевые слова: кадровые службы, кадровая политика, органы государственной власти, служебная карьера, система аттестации.

Onyshkiv N.E.

International Classic University named after Pylyp Orlyk

Shpak D.A.

Mykolaiv branch of Kyiv National University of Culture and Arts

ACTIVITY OF THE PERSONNEL DEPARTMENTS OF THE BODIES OF STATE AUTHORITY IN THE EASTERN AND CENTRAL EUROPE: EXPERIENCE FOR UKRAINE**Summary**

The article analyzed some of the features of activity of the personnel departments of the bodies of state authority in Poland, the Czech Republic and Hungary in terms of their optimal practical application in the present conditions in Ukraine.

Keywords: personnel departments, personnel policy, public institutions, professional career, performance appraisal system.

УДК 351

ЗАСТОСУВАННЯ МАРКЕТИНГОВОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**Стеблюк Н.Ф., Полинко Ю.І.**

Дніпродзержинський державний технічний університет

Розглянуто особливості надання адміністративних послуг, виявлено недоліки процедури отримання адміністративних послуг на думку споживачів, запропоновано напрями підвищення якості адміністративних послуг за допомогою маркетингового підходу, що є важливим фактором ефективності державного управління.

Ключові слова: адміністративні послуги, державна влада, адміністративний орган, оцінювання, споживачі, стандарти.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження полягає у створенні зручних і доступних умов отримання фізичними та юридичними особами адміністративних послуг, що є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже, саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина. Стратегічні завдання підвищення якості адміністративних послуг та удосконалення управління сферою публічних послуг вимагають впровадження сучасних підходів і методів, що дозволяють забезпечити адекватне задоволення потреб людини, соціальних груп і суспільства загалом. Тому для державних службовців є корисним ознайомлення з інструментами маркетингу послуг, що створює умови для виявлення вимог споживачів та визначення можливостей їх задоволення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі наукові та практичні аспекти запровадження і розвитку державних послуг у нашій країні, здебільшого організаційно-правові і державно-управлінські, вже знайшли відображення в працях українських дослідників І. Б. Коліушка [1], В. В. Голубь [2], В. Б. Авер'янова [3], С. Д. Дубенко [4], В. С. Куйбіди [5], Ю. О. Куца [6], К. В. Ніколаєнко [7], В. П. Тимощука [1], Ю. Л. Шарова [8] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Згадані вище науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам, проте в їхніх працях висвітлюються переважно змістовно-процедурні засади надання послуг, а також критерії визначення якості процедур їх надання. Але потребують осмислення і обґрунтування питання нормативно-правового за-