

Пархоменко-Куцевіл О. І., д.держ.упр., ІПДУМС НАДУ, м. Київ

ПРИНЦИП ЛЕГІТИМНОСТІ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано поняття управління персоналом, принцип легітимності, кадрові технології в системі державної служби, інструменти формування та розвитку персоналу, методи, технології в системі управління персоналом державної служби. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України, що регулює відбір кадрів, мотивацію, адаптацію, підготовку та підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання, формування кадрового резерву. Визначено процедури, технології, механізми, які застосовуються в системі управління персоналом державної служби, та не визначені чинними нормативними актами України. Запропоновано шляхи вирішення проблеми застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби.

Ключові слова: *державна служба, легітимність, кадрові технології, відбір кадрів, мотивація, адаптація, підготовка і підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву.*

In the article the concept 'Personnel Management', the principle of legitimacy, the HR-technologies in the state service, tools and methods of staff development, personnel management technologies in the of civil service have been analysed. The analysis of legal base in Ukraine for governing the selection of personnel, motivation, adaptation, training and professional development, career development, personnel reserve formation has been conducted. It is defined the procedures, technologies, mechanisms that are used in the management of state service personnel without being determined by current laws of Ukraine. The ways of solving the problems of the legitimacy principle in the management of civil service personnel.

Keywords: *state service, legitimacy, HR- technologies, personnel selection, motivation, adaptation, training and professional development, formation of reserve.*

Постановка проблеми. У загальному значенні сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників для реалізації цілей організації (установи, закладу), які здійснюються шляхом застосування технології управління персоналом за допомогою спеціальних кадрових технологій. Водночас головною метою сучасної системи управління персоналом державної служби є раціональне та ефективне використання кадрів державної служби, залучення, розвиток та удосконалення кадрового потенціалу державних службовців. Сучасна система управління державною службою України переживає кризу. Так, вона, по-перше, змістовно та концептуально застаріла (механізми та методи роботи з персоналом є типовими, які не враховують

змін у сучасній життєдіяльності суспільства); по-друге, не носить системного характеру (зокрема це стосується прийняття багатьох нормативно-правових актів щодо державної служби); крім того, сучасна система управління персоналом не може задовольнити потреб суспільства, зокрема швидко сформувати нову генерацію управлінців. Крім того, окремі технології, механізми, методи управління державними службовцями не врегульовані чинними нормативно-правовими актами України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам управління персоналом державної служби присвячено багато наукових статей, підручників, монографій. Зокрема, цю проблематику досліджували С. Гайдученко, Н. Гончарук, О. Зіміна, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Осійчук, С. Серьогін, О. Сватко-Савченко та ін. Ці автори аналізували сучасні складові елементи системи управління персоналом державної служби, звертали увагу на проблеми цієї системи, констатували потребу в реформуванні системи управління персоналом державної служби; аналізували сучасні кадрові технології в системі державної служби, органи державної влади, що формують та реалізують кадрову політику в системі державної служби, систему управління персоналом та ін. Водночас існує потреба в аналізі застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України, визначення неврегульованих методів, механізмів, технологій, інструментів роботи з персоналом державної служби, а також шляхи врегулювання цих технологій.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Поняття "легітимність" розглядається в контексті легітимності влади. "Легітимність" у перекладі з французької означає "законність", "узаконеність". Законність розуміється як дія через закон і відповідно до нього відображається; поняттям "легальність". Так, легітимність (лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – політико-правове поняття, що означає позитивне відношення жителів країни, великих груп, громадської думки (зокрема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності. Історія поняття "легітимність" походить із середніх віків, коли складається розуміння легітимності як згоди зі звичаями, традиціями і встановленою поведінкою. Легітимність переважно трактувалася як право верховних посадових осіб діяти відповідно до звичаїв, але вже із середини XIV ст. починає вживатися як правомочність виборної влади. У науковий обіг термін "легітимність" ввів М. Вебер, який зазначав, що будь-яка влада потребує самовиправдання, визнання та підтримки [2, с. 143].

Система управління персоналом державної служби України повинна мати легітимність (законні) підстави функціонування. Будь-яка кадрова технологія, механізми та методи управління кадрами мають бути чітко зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України.

Водночас існує проблема, що не всі механізми, методи, інструменти, технології зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Тому постає проблема здійснення системного аналізу застосування принципу легітимності в системі управління персоналом державної служби України [3].

На наш погляд, раціонально побудоване управління персоналом системи державного управління має виконувати наступні загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні та демократизації функціонування державного апарату та публічної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, які дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

Управління персоналом системи державної служби – це цілеспрямована скоординована діяльність керівників та фахівців щодо формування та ефективного використання сукупного кадрового потенціалу, яке включає розробку концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів, формування системи управління персоналом [3]. Законом України "Про державну службу" [1] визначені основи управління персоналом системи державної служби в Україні. Так, у зазначеному нормативно-правовому акті врегульовано питання: прийняття на державну службу (ст. 15), випробування при прийнятті на державну службу (ст. 18), стажування державних службовців (ст. 19), службова кар'єра (розділ V), кадровий резерв (ст. 28), навчання та підвищення кваліфікації (ст. 29), мотивація – матеріальне та соціально-побутове забезпечення (розділ VII). Уточнено механізми реалізації зазначених технологій у нормативно-правових актах, у т.ч.: постановах Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців" [4], "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" [5], "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [6], "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби" [7], "Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків" [8], "Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників" [9], "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" [10], розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців" [11], наказі Головного управління державної служби України "Про

затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців" [12] та ін.

Законом України "Про державну службу" [1] та постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" [10] врегульовані технології, які застосовуються під час відбору на державну службу. Водночас слід врегулювати (легімізувати) застосування певних (конкретних) методик і тестів відбору кадрів з урахуванням органу влади, який проводить конкурсні процедури, а також конкретної посади державної служби. Окремо слід легімізувати проведення закритих і відкритих конкурсів, а також проведення конкурсів із зовнішніх і внутрішніх джерел. Трудова адаптація державних службовців не визначена чинним нормативно-правовим полем. Однак можна вважати адаптацію у вигляді стажування, яка врегульована у Законі України "Про державну службу" [1]. Водночас, процедури адаптаційного процесу повинні бути зарегламентовані у чинній нормативно-правовій базі України. Адже керівник або його заступник проводить певні адаптаційні (первинні) технології, які допомагають новому фахівцю ознайомитися з його робочим місцем, посадовими обов'язками та діяльністю структурного (або структурних) підрозділів.

У системі державної служби мотиваційні стимули службовців визначені у Законі України "Про державну службу", згідно з яким матеріальним забезпеченням державного службовця в Україні (що є певною мірою його мотивацією) є оплата праці (заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок), заохочення за сумлінну працю (за особливі трудові заслуги державні службовці отримують державні нагороди та їм присвоюють почесні звання); щорічні додаткові оплачувані відпустки, пенсійне забезпечення [1]. Саме тому слід урегулювати оплату праці державних службовців залежно від атестації та щорічної оцінки державного службовця. Преміювання державних службовців часто залежить від волі керівника закладу або структурного підрозділу, що створює суб'єктивність у системі мотивації службовця.

Наступним механізмом формування кадрів є атестація та щорічна оцінка державного службовця, які регулюються Законом України "Про державну службу" [1], постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" [5], наказом Головного управління державної служби України "Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань" [13]. Не врегульованим залишається питання оскарження результатів атестації та щорічної оцінки у суді, а також створення незалежної Комісії з проведення атестації та щорічного оцінювання державних службовців. Крім того, атестація та щорічна оцінка державних службовців є

засобом "очищення" закладу або структурного підрозділу від небажаних фахівців, навіть якщо вони якісно виконують свої посадові обов'язки.

Підготовка та підвищення кваліфікації відіграють важливу роль у системі формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби. Всі процедури прийому на навчання та підвищення кваліфікації, а також проходження навчання та підвищення кваліфікації чітко врегульовані у Законі України "Про державну службу" [1], постановами Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців" [4], "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [6] та "Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників" [9]. Водночас не врегульовані механізми кар'єрного зростання через успішне проходження підготовки державними службовцями. Не врегульоване питання постійного самовдосконалення державного службовця та його успішної кар'єри – професійного просування, професійного зростання, етапів сходження службовця до професіоналізму, переходу від одних рівнів, етапів, ступенів професіоналізму до інших, як процес професіоналізації [1]. Основними проблемами неефективного функціонування зазначеної кадрової технології, на нашу думку, є, по-перше, відсутність чітко зарегламентованих умов кар'єрного просування державних службовців; по-друге, просування по службі в більшості випадків залежить від різних переваг (родинні та дружні зв'язки, матеріальне становище тощо); по-третє, відсутність індивідуального планування кар'єри державного службовця (що також нормативно не врегульоване).

У Законі України "Про державну службу" [1] система кадрового резерву визначена як послідовна робота, що спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів відповідно до цього Закону. В державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі. Кадровий резерв формується зі: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 [7], формування кадрового резерву повинне забезпечити добір працівників, які мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Однак сьогодні в органах державної влади кадровий резерв державних службовців формується за формальною ознакою. Тобто на керівні посади державної служби в кадровий резерв зараховуються спеціалісти, які певний час пропрацювали у підрозділі і мають досвід роботи на державній службі більш ніж 3 роки (без визначення їх професійних досягнень, досвіду, знань, освіти, особистих якостей). Водночас це не означає, що ці фахівці обіймуть ту посаду, до резерву якої вони включені. Крім того, керівник при формуванні кадрового резерву в підрозділі не звертає уваги на ініціативних молодих державних службовців, оскільки всі спеціалісти виконують свої посадові обов'язки традиційними вже напрацьованими методами і тому не виявляють своїх інноваційних підходів та нового бачення "справи". Відтак потрібно нормативно врегулювати дієвість кадрового резерву та відповідальність за його формування покласти на відповідного керівника органу державної влади.

Висновки. Система управління персоналом державної служби України врегульована багатьма нормативно-правовими актами України, які не несуть, на жаль, системного характеру. Багато кадрових технологій, процедур і механізмів не врегульовані (тобто не є легітимними) чинним нормативними документами України. Виникла об'єктивна потреба у кодифікуванні нормативно-правових актів України про державну службу. Потребує розроблення Кодексу законодавства про державну службу України, де буде врегульовано систему управління персоналом державної служби, кадрові технології, інструменти формування та розвитку персоналу, систему органів державної влади, що формують єдину кадрову політику в системі державної служби України.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити системний аналіз закордонного законодавства, що регулює принцип легітимності системи управління персоналом публічної служби за кордоном з метою адаптування досвіду до сучасних умов України.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/print1409049929169740>.
2. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. : у 8 т. – Т. 3. Історія державного управління / [кол. авт.] ; наук.-редкол. : А. М. Михненко, М. М. Білинська, І. В. Пантелейчук [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 788 с.
3. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.
4. Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету

Міністрів України від 16 квітня 1998 р. № 499. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=499-98-%EF>.

5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>.

6. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=564-2010-%EF>.

7. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>.

8. Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2004 р. № 182. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=182-2004-%EF>.

9. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=789-2009-%EF>.

10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>.

11. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=144-2002-%F0>.

12. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби України від 8 липня 2011 р. № 164. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-11>.

13. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби Укра-

їни від 31 жовтня 2001 р. № 122. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03>.