

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

А. В. Боровськааспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК НАУКОВОГО АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМИ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

У межах статті здійснюється огляд розробок науковців стосовно тематики добору персоналу на державну службу. Виділено етапи поступу наукової думки з цієї теми. Окреслено перелік основних зарубіжних і вітчизняних авторів, на роботи яких потрібно звертати увагу у дослідженні цього питання.

Ключові слова: кадровий добір (добір персоналу), насильницький спосіб заняття посади, викуп посади, громадський контроль за виконанням функцій на посаді, вимоги до персоналу.

Постановка проблеми. Сьогодні наша країна зіткнулася з проблемами суспільного розвитку, не маючи часу на роздуми і будучи вимушеною рухатися вперед одним шляхом заради самозбереження. Соціальний дисбаланс, нерозкриття потенціалу економічного та соціального розвитку, слабкість політичних інститутів – все це породжує необхідність досягнення максимальної ефективності механізмів державного управління та шляхів суспільного контролю над ним. Закономірно, що все це призводить до актуалізації проблеми важливості, сутності та професіоналізації кадрового планування та добору персоналу на посади, пов'язані з виконанням функцій держави. Адже саме її розв'язання сприятиме оптимізації державного управління та його ролі у результативному суспільно-державному розвитку України найближчим часом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значимість цієї тематики завжди приваблювала дослідників соціальних і політичних явищ. Відповідно, розглядаючи науковий аналіз проблеми добору персоналу на державну службу, звернемо увагу на праці таких визначних світових соціальних і політичних науковців, як М. Армстронг, І. Валлерстайн, М. Вебер, Д. Істон, Н. Луман, О. Мансур, Р. Міхельс, Т. Парсонс, Ч. Тіллі.

Беззаперечно актуальність цього питання у нашій країні в часи незалежності захоплює вітчизняних науковців до її дослідження.

Так, проблеми й особливості планування персоналом було окреслено і вивчено у роботах таких дослідників, як Л. Балабанова, І. Бубенко, Л. Варава, А. Виноградська, С. Войтко, В. Воронкова, М. Виноградський, О. Клиженко, А. Колот, Ю. Конотопцева, О. Крушельницька, І. Мельник, А. Мельниченко, Л. Михайлова, В. Нечаєв, М. Отт, О. Сардак, Ф. Хміль, О. Шканова та ін. Ці науковці розкривають сутність і зміст поняття кадрового добору персоналу, встановлюють особливості, що впливають на визначення потреб у персоналі на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, пропонують методичні підходи до встановлення ефективних критеріїв добору персоналу.

Метою роботи є дослідження наукового аналізу проблеми добору персоналу на державну службу.

Виклад основного матеріалу. Як тільки постала держава, що була у стародавні часи ледве не єдиним інструментом забезпечення стабільного суспільного розвитку, питання якості добору персоналу як чинника ефективного функціонування державної служби почало цікавити і теоретиків, і практиків ефективного суспільно-державного розвитку. Аналізуючи історичний розвиток кадрового добору на посади державної служби, за дослідником А. Турчиновим, можна виокремити такі історичні види обіймання державних посад: вибори на посаду, зайняття посади за правом спадкування,

наси́льницький спосіб заняття посади, викуп посади, вибір на посаду за особисту відданість, призначення на посаду за заслуги [12, с. 141].

Відповідно, у домодерні часи коло дослідницьких інтересів не виходило за межі вивчення суто історичних форм кадрового добору на державно-управлінські посади. Першочергово мислителі та дослідники зосереджували увагу на розробці критеріїв, які вони часто у формі порад або напучень подавали вищим особам в ієрархії державного управління. Тобто можна говорити про пріоритет принципів крові й особистих заслуг у доборі персоналу на державну службу, що нині давно втратили офіційне закріплення і зберігають хіба що неформальний вплив на його здійснення.

По-перше, якщо критерії для зайняття певної посади і встановлювали, то добір за ними все одно проводився серед груп статусних осіб, тобто мав місце змішаний підхід до добору на посади державної служби. Елементи подібних систем існували у стародавніх імперіях, найбільш яскраво проявившись у Стародавньому Китаї. Виявом цього стала загальна система іспитів на державні посади, що мала назву ке́цзюй і складалася з трьох ступенів складності. Кожен претендент на державну посаду мав обов'язково проходити певні стадії екзаминування, за результатом чого отримував учене звання, володіння яким уже надавало податкові та судові пільги.

На пізніх етапах її хронологічного функціонування стала широко розповсюдженою практика обминання екзаменаційної процедури через підкуп чи особисті зв'язки. Ке́цзюй проіснувала 1 300 років із заснування в 605 р. за династії Суй і до 1905 р. наприкінці існування династії Цин. «Після 1 400 років і аж до скасування в 1905 вона становила центральний елемент у культурній історії Китаю» [14], – таку думку висловив дослідник Б. Елман.

По-друге, важливо зазначити, що часто мислителі, створюючи проекти систем добору кадрів на державно-управлінські посади за якими, окреслювали оптимальні шляхи визначення якостей людини через певні сумнівні містичні чи ідеалістичні характеристики. Один із перших прикладів подібного можна знайти у творчості Платона.

Розробляючи свій проект ідеальної держави, Платон прагнув встановити у її межах змішану систему добору кадрів до верхівки апарату державного управління на основі принципу якостей

людини та спадковості. Задля легітимації пріоритету переходу державних посад саме нащадкам управлінських еліт ним був сформований містичний критерій щодо значення внутрішньої суті металевої серцевини людини. Сам давньогрецький мислитель описує його таким чином: «Хоча всі члени держави брати, але бог, вилпивши вас, у тих із вас, хто здатний правити, домісив при народженні золота, і тому вони найбільш цінні, в помічників їх – срібла, заліза ж і міді – в хліборобів і різних ремісників. Від правителів бог вимагає насамперед і переважно, щоб саме тут вони виявилися доблесними охоронцями, і ніщо так посилено не оберігали, як своє потомство» [11, с. 67].

По суті, реалізація такого і подібних міфів у провадженні кадрового добору на посади державного управління фактично означає закріплення закритості доступу у його межі непривільованій більшості через виправдання такого порядку міфологічними конструктами опису волі вищих сил. Звісно, ні про який дійсний відбір на посади державної служби за якостями у такому разі йтися не може.

Ці два аспекти кадрового добору в апарат державного управління були ключовими у працях тих, хто так чи інакше досліджував це суспільне явище та / або намагався окреслити власний варіант такої системи. Серед таких дослідників від часів стародавніх імперій до раннього Нового часу можна згадати Аристотеля, Цицерона, Томазо Кампанеллу та інших видатних мислителів.

Систематично аналізуватися досліджувана тематика стала вже у рамках сучасних науково-політичних, соціологічних і макроісторичних досліджень. З цієї позиції показовий приклад видатних політичних і соціальних науковців М. Олсона та Ч. Тіллі, у сфері наукових інтересів котрих розгляд насильницького способу заняття державно-управлінської посади займає одну з ключових позицій. Авторству кожного з них належить певний науковий концепт (Мансуру – теорії «осілого бандита», а Тіллі – теорія «держави як організованої злочинності»), який обґрунтовує шлях державотворення та зайняття державно-управлінських посад через насильство як єдино можливий у суспільній динаміці, а інші варіації цього процесу є або його видозмінами у стабільному житті, або наявними лише теоретично конструктами, що викривлюють дійсність заради певних цілей їх творців.

Це підтверджується словами О. Мансура: «Розумний, самокорисливий вождь банди кочових бандитів, немов ведений невидимою рукою, доходить необхідності осісти, надіти на себе корону правителя і замінити анархію правлінням. Колосальне зростання виробництва, який зазвичай іде за встановленням мирного порядку і забезпеченням інших суспільних благ, дає постійному бандиту значно більші доходи порівняно з відсутністю правління» [10, с. 170].

Дослідження іншого історичного виду кадрового добору на державні посади, а саме їх обіймання через викуп, у другій половині ХХ ст. привертало увагу спеціалістів із макроісторичних і макросоціологічних досліджень, насамперед І. Валлерстайна та П. Муньє. Ними був детально проаналізований механізм відкупу посади, який активно використовувався за раннього Нового часу в абсолютистській Франції у кінці XVI – XVII ст. Необхідність проведення французькою державою подібних дій ще більше розкривається Валлерстайном: «Для утримання під контролем більш непокірної за своєю природою буржуазії французька монархія була змушена як посилюватися сама, так і підкуповувати буржуазію можливістю придбання державних постів, що, в свою чергу, закривало буржуазії шлях інвестицій у промисловість» [3, с. 368].

Однак уже в авторів Пізнього Середньовіччя та раннього Нового часу простежуються тенденції до обґрунтування принципово нових форм добору персоналу на посади державного управління. Ще у XIII ст. мислитель М. Падуанський відважно кидає виклик Римському Папі, піддаючи нещадній критиці політику церковного управління суспільством, засновану на низькій ефективності та вузько олігархічних прагненнях і кооптації кадрів, що легітимізується за допомогою відірваних від цієї реальності церковних проповідей.

У XVI ст. Н. Макіавеллі у тому ж ключі у своїх працях висловлює позиції про десакралізацію політики та впровадження державного управління світського характеру з доббором кадрів за вимогами особистих якостей і лояльності до державця. Цю парадигму продовжує та довершує Т. Гоббс, вибудовуючи концепцію необхідності існування масштабного державного апарату з прийняттям рішень і добору кадрів лише за рішеннями всевладного монархічного суверена. Ці ідеї втілювалися у політичній практиці країн Європи. Вже у XVII в абсолютистській Франції шляхи відбору персоналу на поса-

ди державного управління прагнули значно реформувати кардинал Ришельє, фактичний управлінець держави за короля Людовіка XIII, та син останнього Людовік XIV.

У Російській імперії, до складу якої силою була включена й Україна, від 24 жовтня 1722 р. до самого її краху діяв т. зв. «Табель про ранги», виданий Петром I. Він становив узагальнену класифікацію співвідношень між військовими, громадянськими та придворними чинами усієї Імперії, що були ранжовані у 14 класів, а також вміщав детальні інструкції відбору кандидатів на отримання кожного рангу та ступені проходження управліннями ієрархії чинів (цей порядок фактично був успадкований також усіма українськими державними утвореннями доби національно-революційних змагань, як-то УНР та Українська держава, за період існування якої були спроби реформувати сферу державної служби та добору на її посади, аби замінити усі закони царського періоду у цій сфері, однак вони не були реалізовані за браком часу, відобразившись лише у затвердженні необхідності скласти «урочисту обітницю» на вірність Українській державі всім, хто заступав на посади державної служби).

Тим не менш, застосування подібної методики у Європі Нового часу несло ризик створити нову варіацію системи кадрового управління імперій Старого Світу (до речі, тоді ж у Європі було розпочато проведення іспитів на державну службу, подібних до китайських – уперше у Берліні у 1693 р.). Але одна суттєва відмінність змінила цей вектор розвитку. Економічні та соціальні реалії модерного суспільства породжували тенденцію до постійного посилення елементів громадянського суспільства, зростання їх самоорганізації та можливості захисту і висунення потреб, інтенсифікації участі його представників у суспільно-політичному житті. З цієї причини ряд прогресивно орієнтованих мислителів почали сумніватися в ефективності дотримання якісних вимог добору осіб на посади державної служби, що здійснювався лише за безконтрольною волею державних лідерів.

Представниками цього напряму політичної думки стали прихильники ідей конституціоналізму та демократизму, такі як Д. Локк і Ж.-Ж. Руссо. Вони вперше почали обстоювати позицію, що дійсно успішний і відкритий відбір на посади державного управління можливий тільки через доручення до контролю за процесом його здійснення представників гро-

мадськості, тобто становлення громадського контролю за цими процесами. Для останніх це ставало гарантією недопущення порушення інтересів суспільної більшості та дотримання принципу вільного входження всіх громадян до конкурсу на посади у структурах державного управління, чим вони самі могли безпосередньо скористатися. Саме тому представники громадськості мали бути змотивовані стежити за впровадженням добору персоналу за оцінкою компетентності кандидатів і попереджати спроби державних керівників протягнути якісь привілеї у проходженні кадрового добору на посади для себе та свого оточення.

З підняттям демократичних революцій і заворушень наприкінці XVIII – першій половині XIX ст. форми правління країн Європи почали трансформуватися, однак механізми управління модерним суспільством залишалися незмінними. Демократія з її масовою участю людей у політичному процесі, масштабних електоральних компаніях і механізмах обміну суспільно важливою інформацією та думками вимагала ще більш розгалуженої системи суспільно-державного управління та відбору кадрів на всі посади у її межах.

Про це ще на початку XX ст. говорив один із фундаторів соціальної науки М. Вебер: «Демократія точно так само, як і абсолютна держава через феодалську або партимоніальну, або патріційну, або іншу поважну чи спадково функціональну місцеву знать блокує адміністративне управління на користь призначених на штатні посади чиновників» [5, с. 1031]. Вебер стверджував, що розширення бюрократично-управлінського нормативного компонента, закриття ним шляхів кадрового добору у власні рамки у межах демократичних систем призведе до формалізації, ослаблення, витіснення ним ненормативного, вільного елементу демократичної участі громадян. За словами німецького соціолога: «Отака винятково пасивна демократія стала б цілковито чистою формою добре знаного безконтрольного панування чиновництва, яке залюбки наречеться монархічним полком» [5, с. 1052].

Тим не менш, після бурхливих подій двох світових війн і масштабної кризи демократії 1920–1930 рр., коли конструктивний шлях вирішення цієї проблеми було історично знайдено через посилення елементів саме демократичного контролю громадян над управлінськими бюрократично-управлінськими структурами держ-

жави, проблема дослідження суто внутрішніх закономірностей і шляхів кооптації останніх продовжила приваблювати дослідників. Цим питанням був зацікавлений видатний німецький соціолог Н. Луман, котрий вважав, що після початкових конфліктів між собою складники бюрократичного управління та самоорганізованої активності громадян у демократичних державах добилися узгодженого *status quo* між собою. «У тому обсязі, який міг би викликати політичну рефлексію і посприяти скороченню дефіциту рефлексії адміністрації, досліджувати себе може лише сама адміністрація. У цьому сенсі «політизація» у підсумку зводиться до об'єднання в пару наукового самодослідження та структурної селекції, яке могло б поставити під сумнів класичний поділ пізнання і рішення, істини і влади» [15, с. 317]. Хоча твердження Лумана і виявилось суперечливим із позиції ряду інших дослідників соціальних та політичних явищ, всі вищезазначені погляди й аспекти вивчення залишаються актуальними для аналізу і нинішніми представниками соціальних наук.

Нині сфера дослідження кадрового добору на посади державної служби перебуває у центрі уваги величезної кількості спеціалістів із соціальних і політичних досліджень, дослідників економічних явищ загалом і менеджменту зокрема, що розглядають добір на державно-управлінські посади з позицій кадрового добору. Так, у останньому вимірі неможливо не виділити відомого американського дослідника М. Армстронга. Ним, наприклад, виведена систематизація підходів визначення вимог до персоналу за його добору:

I. «Схема Роджера – фізичні характеристики, знання, загальний інтелект, особливі здібності (технічні навички, навички ручної праці), інтереси, характер, середовище.

II. Схема Д. Манро-Фрейзера – вплив на інших, набута кваліфікація, вроджені здатності, мотивація, адаптивність» [1, с. 344].

У нашій країні всі вищезазначені проблеми пов'язані зі значимістю кадрового добору на державно-управлінські посади у процесах ефективного суспільного розвитку та модернізації. Нинішні вітчизняні соціальні та політичні дослідники, звертаючись до актуальних проблем, починають вивчення цієї тематики з окреслення поняття кадрового добору персоналу. Так, за визначенням С.В. Войтка та А.А. Мельниченка, кадровий добір є «діяльністю, на основі якої здійснюється відбір зі списку кандидатів одного,

який більш повно за своїми якостями відповідає визначеним роботодавцем критеріям для заповнення того чи іншого робочого місця» [7, с. 35].

Як конструктивні аспекти вітчизняних досліджень у сфері кадрового добору на посади державної служби можна зазначити оригінальну систему вимог щодо добору персоналу за авторством В.Г. Воронкової. Для демонстрації, а також можливості порівняння з систематизованими М. Армстронгом подібними підходами наведемо її нижче:

- фізичний вигляд – вік, зріст, стать, здоров'я, зовнішній вигляд; досягнення – кваліфікація, досвід;

- інтелект – розум, тямовитість, пам'ять, швидкість мовлення, логіка мислення, чітке вираження думки;

- спеціальні здібності – до обчислення, креслення, музичні, художні;

- інтереси – до суспільної праці, до влади, престижу, кар'єри;

- риси характеру – ініціативність, самостійність, відповідальність, емоційність;

- зовнішні умови – домашні, соціально-побутові, фінансові, можливості відряджень [8, с. 108].

Також цікавим із наукового підходу є перелік принципів застосування кадрового планування, розгорнутий О.В. Крушельницькою та Д.П. Мельничук за луманівською моделлю найбільшої ефективності та прогресивності управління у сучасних державах:

- орієнтація на сильні, а не на слабкі сторони людини і пошук не ідеальних кандидатів, яких у природі не існує, а тих, котрі найбільш підходять для цього робочого місця, посади;

- відмова від найму нових працівників незалежно від кваліфікації й особистих якостей, якщо в них немає потреби;

- забезпечення відповідності індивідуальних якостей претендентів до вимог, потрібних для роботи (освіта, стан, досвід, а інколи й стать, вік, стан здоров'я);

- орієнтація на кадри високої кваліфікації, але не вищої, ніж вимагає робоче місце;

- визначення критеріїв підбору, серед яких мають бути лише основні – освіта, досвід, ділові якості, професіоналізм, тип особистості та потенційні можливості [9, с. 87].

Висновки і пропозиції. Отже, наявна значна база праць із проблематики добору персоналу на посади державної служби як у світовому, так і у вітчизняному вимірі. Спираючись на

них, цілком можливо дослідити конструктивні та деструктивні сторони історичного розвитку добору осіб в апарат державного управління, ключові риси сучасної його форми, реалізованої у найбільш розвинутих демократичних країнах, а також проблеми та перспективи її розвитку. Ряд конструктивних теоретичних висновків вже перенесені українськими науковцями у вимір вітчизняних досліджень і знаходяться у стані подальшої оптимізації та аналізу. Тож можна зазначити, що є ґрунтовна концептуальна база, спираючись на яку, можна дати продуктивний практичний старт підвищенню ефективності механізмів добору персоналу на посади державної служби.

Список використаних джерел:

1. Армстронг М. Управление человеческими ресурсами. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 824 с.
2. Бубенко І.В. Управління трудовими ресурсами : навчальний посібник. Харків : «Українська інженерно-педагогічна академія», 2008. 192 с.
3. Валлерстайн І. Мир-система Модерна. Т. I. Москва : Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2015. 584 с.
4. Валлерстайн І. Мир-система Модерна. Т. II. Москва : Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2016. 524 с.
5. Вебер М. Государство и общество. Київ : Всесвіт, 2012. 1112 с.
6. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Москва : Рипол Классик, 2016. 292 с.
7. Войтко С.В. Мельниченко А.А. Управління Трудовими ресурсами. Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2016. 160 с.
8. Воронкова В.Г. Кадровий менеджмент : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2004. 192 с.
9. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2005. 304 с.
10. Олсон М. Диктатура, демократия и развитие. *Экономическая политика*. 2010. № 1. С. 167–183.
11. Платон. Держава. Київ : Орієнтир, 2016. 340 с.
12. Турчинов А.И. Управление персоналом : підручник. Москва : РАГС, 2008. 287 с.
13. Хміль Ф.І. Управління персоналом : підручник. Київ : Академвидав, 2006. 487 с.
14. Elman, Benjamin A. A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China, 2000. 847 p.
15. Luhmann N., Komplexität und Demokratie. Neuwied : Luchterhand, 1969. 316 p.

Боровская А. В. Развитие научного анализа проблемы подбора персонала на государственную службу

В рамках статьи осуществляется обзор разработок ученых относительно тематики отбора персонала на государственную службу. Выделены этапы развития научной мысли по данной теме. Определен перечень основных зарубежных и украинских авторов, на работы которых нужно обращать внимание при исследовании данного вопроса.

Ключевые слова: кадровый отбор (отбор персонала), насильственный способ занятия должности, выкуп должности, общественный контроль за выполнением функций в должности, требования к персоналу.

Borovska A. V. The development of scientific analysis of the problem of recruitment to the civil service

Within the framework of the article, a review is made of scientists' research on the subject of personnel selection for the civil service. The stages of development of scientific thought on this topic are highlighted. A list of major foreign and Ukrainian authors has been determined, whose work should be considered in the study of this issue.

Key words: personnel selection (selection of personnel), rabble way of occupation of position, ransom of a post, public control over performance of functions on a position, requirements to personnel.