

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-36>

А. В. Боровська

аспірантка кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ТА ВИДІВ КАДРОВОГО ДОБОРУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що на початку осені 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», в якому також йдеться про зміни стосовно добору на державну службу. Відповідно, можна бачити постійну увагу можновладців стосовно сутності умов та проведення кадрового відбору в державні органи. Це зумовлено тим, що в різні історичні епохи у значення кадрового добору на посади державної служби людством могли вкладатися доволі різноманітні сенси. Разом із тим ці аспекти могли відображатися в суспільних реаліях у зовсім різних послідовно та навіть паралельно існуючих видах цього явища. Остання тенденція зберігається і понині, причому залежить від різних факторів. Саме тому для продуктивного аналізу всіх багатопланових вимірів та аспектів кадрового добору на державні посади необхідно, перш за все, встановити сутність та види даного явища.

Відповідно, метою цієї статті є дослідити характер та види добору на державну службу та їх визначення у працях українських та зарубіжних дослідників.

Автором було доведено, що, зупиняючись на встановленні класифікації видів кадрового добору на посади державної служби в сучасності, можна виділити ряд підходів до цієї позиції: масовий рекрутинг, «виконавчий пошук» (англ. – executive search) і «полювання за головами» (англ. – head hunting). Зокрема, якщо перший вид полягає в доборі масштабного числа працівників із чітко окресленими навичками, то зміст другого полягає в пошуці фахівців і менеджерів середньої ланки з професійними та особистісними якостями, яке достатньо рідко можна зустріти в потенційних державних службовців. Підсумовуючи дослідження щодо природи, понять та видів добору на державну службу, автор встановив, що розуміння сутності кадрового добору на державно-управлінські посади змінювалося із плинністю історичних епох та розвитком людства та державних формацій як форм його суспільної організації. Із цієї позиції кадровий добір у межі державно-управлінського апарату історично відобразився в ряді послідовно та паралельно існуючих історичних різновидів (зайняття посади за правом спадкування, насильницьке заняття посади, викуп посади і т.д.), поки не дійшов у своєму розвитку до сучасної стадії.

Ключові слова: кадровий добір (добір персоналу), кадровий відбір, кадровий підбір, кадрова технологія, кар'єрний етап.

Постановка проблеми. Кадровий добір осіб на управлінські посади в державних апаратах в усі часи історичного розвитку людства був одним із ключових шляхів до налагодження ефективної діяльності останніх. Тим не менш,

у різні історичні епохи у значення кадрового добору на посади державної служби людством могли вкладатися доволі різноманітні сенси. Разом із тим ці сенси могли відображатися в суспільних реаліях у зовсім різних, послідовно

та навіть паралельно існуючих видах цього явища. Остання тенденція зберігається і понині, причому залежить від різних факторів. Саме тому для продуктивного аналізу всіх багатопланових вимірів та аспектів кадрового добору на державні посади необхідно, перш за все, встановити сутність, чітко розписати поняття та розмежувати види даного явища з різних підходів, що і буде здійснено в даній статті.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Дослідження виміру кадрового добору на посади державного управління в різних формах було актуальним у працях західних науковців М. Армстронга та Ч. Тіллі, а також російських учених Е. Маслова та А. Турчинов. У вимірі аналізу вітчизняних досліджень будуть розглянуті праці таких дослідників, як: В. Амбросов, О. Амосов, С. Войтко, Н. Гончарук, О. Крушельницька, Н. Липовська, І. Мельник, А. Мельниченко, Д. Мельничук, Г. Мостовий, В. Олуйко, С. Серьогін, Ф. Хміль.

Метою даної статті є дослідження сутності та видів кадрового добору на державну службу та їх визначення в роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Виклад основного матеріалу. Однією із ключових форм організації людського суспільства є держава. Усі державні утворення, володіючи надзвичайними організаційними можливостями та виключним легальним правом на насильницький примус, прагнуть організувати суспільне життя, встановлюючи певні «правила гри», якими стабілізуються та регламентуються дії та взаємовідносини усіх представників суспільства між собою та між ними і державою. Відповідні правила освячуються державою в системі прав та законів як чинних, узгоджених та всезагальних норм. Врешті-решт, спираючись на цю сукупність законів та закріплюючи в них власну монополію на примус, за американським політологом Ч. Тіллі, «державна бюрократія застосовує насильство в більшому масштабі, більш ефективно, більш грамотно, спираючись на більш широку згоду населення і велику готовність до співпраці з боку влади сусідніх держав, ніж кадри інших організацій» [9].

Однак, як бачимо, ключову роль у даному вимірі відіграють все ж таки кадри. Як би державний механізм не прагнув відобразити себе у праві як абстрактно діючу, деіндивідуалізовану вищу силу, все одно виконання конкретних управлінських функцій у його межах лежить на плечах простих людей зі своїми інтересами

та потребами. Відповідно, із самого початку віків існування та розвитку різних держав одним із ключових питань державного управління була проблема кадрового добору на державно-управлінські посади. Вона полягала в тому, за якими ж критеріями і яким способом набирати осіб на посади в державному апараті, аби вони чітко і професійно виконували свої функції та ні в якому разі не ставили власні егоїстичні інтереси вище державних та загальносуспільних. Дослідник А. Турчинов виділяє такі види, які у процесі наближення до оптимального стану за подібними викликами набував кадровий добір протягом історії:

- вибори на посаду;
- зайняття посади за правом спадкування;
- насильницький спосіб заняття посади;
- викуп посади;
- вибір на посаду за особисту відданість;
- призначення на посаду за заслуги» [10, с. 141].

Дані видозміни кадрового добору існували у змінних варіаціях у різних державних утвореннях минулого, до прикладу, у Старому Вавилонському царстві за правління та масштабних реформ царя Хамураппі у цій сфері (роки правління 1792–1750 рр. до н. е.), під час правління різних династій у Римській, Китайській та Візантійській імперіях, Арабському халіфаті та в інших державних формуваннях різних часів та частин світу. Узагальнюючи характеристики історичних видів добору персоналу на державні посади, можна зазначити, що спільними рисами в них були:

- несистематичний порядок використання з їх частим існуванням лише за окремих історичних обставин;
- частковість та змішаність реалізації, коли певні порядки використовувались лише в окремих галузях, причому іноді паралельно;
- обґрунтування їх застосування або на основі первісно сформованих суспільних традицій та норм, або на основі метафізичних та містичних концептів.

Однак із настанням модерної епохи сучасних суспільних трансформацій та наукових зв'язків стартувало вибудовування сучасних систем кадрового добору, заснованих на конструктивних принципах визначення професійної придатності кандидата. Найбільш широко цей процес проявився в межах абсолютистських держав XVII–XVIII віків, апарати управління яких інтегрувалися в більшість вимірів суспіль-

ства, і тому їх функціонування вимагало значної ефективності виконання державними функціями своїми обов'язків.

Ця тенденція була започаткована за часів правління королів Людовіка XIII (1610–1643) та його сина Людовіка XIV (1643–1715) в абсолютистській Франції. Їхня політика у відповідній сфері була спрямована на витіснення із системи державного управління «дворянства шпаги» та урізання прав останнього на обіймання управлінських посад за походженням та інтенсифікацію участі «дворянства мантиї», представники якого набули титулу за сумлінну виконавчо-бюрократичну службу в рамках державного апарату.

Розвиток подібної системи продовжився в Російській імперії, у яку насильницьки була включена й Україна. Це повною мірою відобразив та започаткував виданий Петром I 24 жовтня 1722 так званий «Табель про ранги», що діяв до самого розпаду імперського організму. Даний акт представляв собою узагальнену ієрархічну класифікацію взаємозв'язків та співвідношень між військовими, громадянським та придворними чинами усієї Імперії, оформленими у 14 класів. В якості невід'ємної частини «Табелю про ранги» виступали й інструкції із приводу відбору кандидатів до представлення на чин кожного рангу та порядку кар'єрного зросту управлінців ієрархією чинів.

Тим не менш, не дивлячись на все вищезазначене, в державних утвореннях подібного абсолютистського типу одночасно з розвитком сучасних засад добору персоналу на посади державної служби продовжували відігравати роль й історичні тенденції розвитку цього механізму. Так, у державах із порядком успадкування верховної влади цей принцип не міг, не дивлячись на всі обмеження, грати роль на нижчих владних рівнях. У Франції тих часів лишалася в силі система відкупів провінційних державних посад місцевою знаттю, що приносила значні доходи в державну скарбницю і не могла бути скасована. Беручи до уваги й історичне українське минуле, неможливо оминати такого пов'язаного із цим факту.

Вищеописаний механізм кадрової політики та відбору у сфері державного управління був успадкований всіма українськими державним формациям часу національно-революційних змагань 1917–1921 років, і УНР, і Українською державою на чолі гетьманом Скоропадським. Тим не менш, під час існування гетьманату

в якості одних із першочергових щодо реформ були поставлені й питання трансформування сфери державної служби та добору на посади в її межі на основі зміни усіх законодавчих актів царської епохи у цьому напрямку. Однак далі проектних розробок ці наміри не зрушилися та не були реалізовані із причини браку часу, однак лишили слід у прийнятті необхідності складання офіційної «урочистої обітничі» на вірність Українській державі для всіх, хто заступав на посади державної служби.

Кінець XVIII–XIX століття у світовій історії відзначився парадом демократичних революцій та заворушень у країнах Європи, що відкрило шлях до реальної масової участі населення в політичному житті. Усе це не привело до зміни принципу ієрархічності рівнів та посад державного управління та механізмів жорстко окресленого добору у його межі. Але вищезазначене зумовило появу іншого край важливого параметру – контролю над їх функціонуванням, що протягом часу остаточно відійшов від монарха, аристократичних чи олігархічних кіл безпосередньо до самих громадян або ж хоча б обраних ними політичних керівників. Це мало позитивний вплив на кінцеве викорінення минулих орієнтацій добору кадрів до державного управління з опорою на привілеї. Відійшовши в історію в розвинених демократичних країнах світу, останнє звільнило місце для діючих на міцному ґрунті сучасних методів кооптації персоналу на державні посади на основі конструктивно обґрунтованих систем критеріїв визначення рівня компетентності щодо осіб-претендентів на посади. Разом із цим у ряді країн сформувався і державні органи зі специфікацією лише в даній сфері дій.

До прикладу, в США відповідна діяльність на всіх рівнях федеральних структур покладена на Управління з роботи з кадрами. Конкретно його функціонування виражається у створенні ефективних механізмів відбору кадрів, їх базового навчання та подальшого підвищення кваліфікації в тому числі й із застосуванням сучасних методів, а ще спрямуванні їх у подальшому кар'єрному зрості ланцюгом посад у межах державної служби. У Японії ж завдання з кадрового відбору на державну службу, а також і звільнення з неї знаходяться у сфері зобов'язань Централізовано-національного відомства з кадрів державних установ. За аналізом А. Турчинова, діяльність даного державного органу Японії полягає в тому, що «ім

встановлюються єдині іспити для вступників на державну службу, розробляються рекомендації щодо застосування кадрових технологій і здійснюється контроль їх застосування в державних органах» [10, с. 101].

Проаналізувавши розвиток сутності та види кадрового добору в історичному підтексті, маємо можливість окреслити та розкрити значення кадрового добору в рамках сучасних досліджень із приводу функціонування державного управління. Спершу важливо зупинись на місці, яке дослідниками відводиться добору персоналу на посади в межах аналізу державної кадрової політики в цілому. Наприклад, російський науковець Е. Маслов вважає, що «відбір працівників, які найкраще підходять для виконання роботи», входить в «основоположні принципи теорії наукового управління, які перейняло управління персоналом» [4, с. 27]. На цьому зупиняються й українські вчені В. Амбросов, О. Амосов, Г. Мостовий [6, с. 122].

З іншого боку, передовик українських наукових досліджень у цьому вимірі В. Олуйко відносить кадровий добір на посади державної служби водночас і до порядку «певних етапів індивідуальної професіоналізації (добір, адаптація, професійно-кваліфікаційне і службове просування)» [7, с. 14]. Професор С. Серьогін не може опустити той факт, що добір персоналу на державну службу є і однією з основних кадрових технологій у її межах.

Остаточо розкрити дане питання можна, лише проаналізувавши сучасне визначення власне кадрового добору як поняття. Сучасний американський класик-дослідник питань кадрової політики М. Армстронг зазначає, що кадровий добір є операцією, «кінцева мета якої має полягати в тому, щоб із мінімальними витратами найняти визначену кількість співпрацівників певної якості для задоволення потреб компанії в людських ресурсах» [1, с. 342]. Російський автор А. Турчинов аналізує поняття добору персоналу комплексно та багатоаспектно. В якості чисто технічно-змістовної категорії він визначає кадровий добір як «ідентифікацію, зіставлення, співвіднесення найбільш загальних вимог, висунутих організацією, сферою діяльності, з характеристиками персоналу, конкретної людини» [10, с. 143].

Однак А. Турчинов робить акцент на тому, що «соціальний інститут відбору персоналу на державну і муніципальну службу представляє систему заходів і суб'єктів відбору, що забез-

печують формування такого складу державних службовців, кількісні та якісні характеристики якого відповідали б цілям і задачам державної служби» [10, с. 142], а також встановлює важливий нюанс, що кадровий відбір є «це багатограничним дійством, в якому людина бере участь протягом практично всього періоду своєї активної професійної діяльності» [10, с. 143].

Якщо ж проаналізувати усю множину сформульованих нинішніми вітчизняними науковими дослідниками в цій сфері визначень, то необхідно виділити такі. За С. Войтком та А. Мельниченком, 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» [2, с. 35]. У схожому ключі І. Мельник зазначає, що «добір персоналу – це процес оцінки якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для використання на певних посадах» [5].

Дуже близьке до цього концепту визначення формує і С. Серьогін, який проголошує: «Добір кадрів управління – це процес їх вивчення з метою визначення можливості працівників успішно виконувати управлінські функції на певних посадах» [8, с. 72]. Водночас, за І.В. Хмілем, «добір кадрів є процесом пошуку потенційних працівників і формування бази даних про них для наступного залучення на вакантні або на ті, що стануть вакантними, посади та робочі місця» [11, с. 203]. Врешті-решт, О. Крушельницька та Д. Мельничук закріплюють таке визначення кадрового добору: «Це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації» [3, с. 71].

Також не можна оминати аспект смислового відділення поняття кадрового добору в межі державної служби від схожих за звучанням термінів. Перш за все, є важливим розрізнити «кадровий добір» від «кадрового підбору». Останній є зворотним за значенням до добору персоналу процесом, тобто не пошуком осіб для зайняття певної посади, а знаходженням певної посади, що підходить для призначення на неї конкретної особи у процесі перестановок кадрів у межах якоїсь державної організації. Із приводу

останнього А. Турчинов зазначає: «Відбір персоналу необхідно відрізнити від підбору персоналу. У процесі відбору відбувається пошук людей під певні посади, встановлені вимоги соціального інституту, види діяльності у сфері державної служби. Під час підбору здійснюється пошук, ідентифікація вимог різних посад, видів діяльності у сфері державної служби під відомі можливості, накопичений професійний досвід, стаж, здатності людини» [10, с. 141].

Окрім цього, існує розподілення між термінами добору та відбору персоналу в межах державного апарату. За дослідником С. Серьогіним, останнє поняття розкривається таким чином: «Відбір є виділенням кого-небудь із персоналу із загальної кількості. Процес відбору у сфері державної служби націлений на виявлення особистого досвіду, професійних характеристик кандидатів. Відбір кадрів слід розглядати як одну з форм попереднього контролю якості людських ресурсів, що виступає запорукою ефективної діяльності державних службовців» [8, с. 73].

Зупиняючись на встановленні класифікації видів кадрового добору на посади державної служби в сучасності, можна виділити ряд підходів до цієї позиції. Із виміру масштабу, екстенсивності та етичності пошуку кадрів у сьогоднішній час є можливим виділити такі види добору в межах державного апарату. В якості першого виду можна зазначити масовий рекрутинг, що полягає в доборі масштабного числа працівників із чітко окресленими навичками. Основною ознакою цієї варіації слугує спрямування на допуск до добору великої кількості претендентів за невисоких вимог та невисокої потенційної оплати на посаду, на яку проводиться пошук персоналу.

Ще одним видом добору кадрів є так званий «executive search» (з англ. – виконавчий пошук). Його можна визначити як пошук фахівців і менеджерів середньої ланки із професійними та особистісними якостями, які достатньо рідко можна зустріти в потенційних державних службовців. Третьою та найбільш ризикованою варіацією сучасного кадрового є «head hunting» (з англ. – полювання за головами), сенс якого міститься в переманюванні на посади державної служби важливих спеціалістів у конкурентів, якими по відношенню до державних є приватні організації із працюючими в них фахівцями подібної класифікації та державні установи інших країн.

Висновки. Отже, систематизувавши дослідження щодо сутності, поняття та видів добору персоналу на посади державної служби, можна

зробити такі висновки. Розуміння сутності кадрового добору на державно-управлінські посади змінювалося із плінністю історичних епох та розвитком людства і державних формацій як форм його суспільної організації. Із цієї позиції кадровий добір у межі державно-управлінського апарату історично відобразився в ряді послідовно та паралельно існуючих історичних різновидів (зайняття посади за правом спадкування, насильницьке заняття посади, викуп посади і т.д.), поки не дійшов у своєму розвитку до сучасної стадії. Остання представляє собою або зайняття певних посад за виборним принципом, або ж, у більшості випадків, – обіймання їх особами за проходженням під бюрократичним та громадським контролем процедури співвіднесення їх рівня компетентності з функціями, які необхідно виконувати на певній посаді.

Список використаної літератури:

1. Армстронг М. Управление человеческими ресурсами. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 824 с.
2. Войтко С.В. Мельниченко А.А. Управление трудовыми ресурсами. Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2016. 160 с.
3. Крушельницька О.В. Управление персоналом. Київ : Кондор, 2005. 304 с.
4. Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия. Нижний Новгород, 2001. 188 с.
5. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної кадрової служби. 8 с.
6. Мостовий Г.І., Амбросов В.Я., Амосов О.Ю. Актуальні проблеми державного управління : [збірник наукових праць]. Харків : ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. № 3(18). 262 с.
7. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку. Хмельницький : Видавництво ХУУП, 2005. 27 с.
8. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т., Липовська Н.А. Кадрова політика і державна служба : навчальний посібник / за загальної редакцією С.М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.
9. Тилли Ч. Война и строительство государства как организованная преступность. URL : <https://commons.com.ua/uk/vojna-i-stroitelstvo-gosudarstva-kak-organizovannaya-prestupnost/> (13.03.19).
10. Турчинов А.И. Управление персоналом. Москва : РАГС, 2008. 287 с.
11. Хміль Ф.І. Управление персоналом. Київ : Академвидав, 2006.

Borovska A. V. Theoretical aspects of the studies of the essence and types of personnel selection on the state service

The relevance of the topic of the study is due to the fact that the recruitment of people to management positions in state apparatus at all times of the historical development of mankind was one of the key ways to establish effective activity of the latter. However, in different historical epochs, a variety of meanings could be invested in the value of public service to human service positions. At the same time, these meanings could be reflected in social realities in completely different sequential or even parallel to existing kinds of this phenomenon. The latter trend continues to this day, and depends on various factors.

Accordingly, the purpose of this article is to investigate the nature and types of recruitment to the civil service and their definition in the works of domestic and foreign researchers.

The author has proved that by dwelling on the classification of types of personnel selection for public service positions in the present, a number of approaches to this position can be distinguished - mass recruiting, "executive search" and "head hunting". If the first type is to select a large number of employees with well-defined skills, the content of the second is in the search for mid-level professionals and managers with professional and personal qualities, which is quite rare to find in potential civil servants.

Thus, by summarizing the research on the nature, concepts and types of recruitment for public service, we can draw the following conclusions. Understanding the nature of personnel selection for governmental positions changed with the fluidity of historical eras and the development of humanity and state formations as forms of its social organization. From this point of view, recruiting within the boundaries of the governmental administration has historically been reflected in a number of consecutive and parallel existing historical varieties (occupation of the position of inheritance, forced occupation of the position, etc.) until it came to its present development. The latter is either the occupation of certain positions on an optional basis, or in the majority of their occupation by persons under the bureaucratic and public control of the procedure of correlation of their level of competence with the functions to be performed in a certain position.

Key words: *personnel selection (selection of personnel), recruitment, personnel selection (another meaning), staffing technology, career stage.*