

Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління

Охотникова О. В., Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті здійснено аналіз підходів до поняття «меритократія». Визначено, що меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими, з власним особистісним стержнем. Автором зауважено, що принцип меритократії в системі формування управлінської еліти виявляється у рівному доступі до системи публічного управління всіх професійно підготовлених осіб з високим рівнем моральних якостей, які пройшли відповідний відбір та мають досвід діяльності у сфері управління. Проаналізовано досвід формування управлінських кадрів в Сінгапурі. Успіх сінгапурської моделі державного управління, базується на меритократичних принципах, суворій бюрократичній ієрархії і адміністративній неупередженості, а також ґрунтується на чотирьох основних стратегіях: комплексна реформа Сінгапуру в галузі цивільної служби; сильні і дієві антикорупційні заходи; децентралізація Комісії з питань державної служби; виплата конкурентоспроможної заробітної плати для залучення й утримання кращих кадрів. Визначені основні етапи проведення відбору управлінських кадрів відповідно до українського законодавства. На нашу думку, меритократичний принцип повинен бути основним при формуванні національної управлінської еліти через сформовану систему відбіркових тестів, іспитів на підставі об'єктивного, неупередженого та всебічного оцінювання.

Ключові слова: меритократія; меритократичний принцип; відбір; управлінська кадри; публічні службовців; іспити; тести; професійно важливі якості

Theoretical principles of formation of a meritocratic approach to selection of personnel in the system of public administration

Ochotnikova O. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzed the approaches to the concept of «meritocracy». The article determined that the meritocratic principle in the selection of management personnel is revealed in the early selection of talented individuals who have managerial abilities, charisma, high level of intelligence, communication abilities, and are honest, responsible, unbiased with their own personal core. The author noted that the principle of meritocracy in the formation of a management elite is manifested in equal access to the system of public administration of all professionally trained persons with a high level of moral qualities that have been appropriately selected and have experience in management activities. The article analyzed the experience of forming a managerial staff in Singapore. The success of the Singaporean model of public administration is based on meritocratic principles, a strict bureaucratic hierarchy and administrative impartiality, and is based on four major strategies: Singapore's comprehensive civil service reform; strong and effective anti-corruption measures; decentralization of the Civil Service Commission; payment of competitive wages to attract and retain the best personnel. The author identified the main stages of selection of management personnel in accordance with Ukrainian legislation. In our opinion, the meritocratic principle should be central to the formation of the national managerial elite through the prevailing system of qualifying tests, examinations on the basis of objective, impartial and comprehensive evaluation.

Keywords: meritocracy; meritocratic principle; selection; management personnel; public servants; exams; tests; professionally important qualities

Теоретические основы формирования меритократического подхода к отбору кадров в системе публичного управления

Охотникова О. В., Межрегиональная Академия управления персоналом

В статье проведен анализ подходов к понятию «меритократия». Определено, что меритократический принцип в отборе управленческих кадров проявляется в ранней селекции талантливых лиц, имеющих управленческие способности, харизму, высокий уровень интеллекта, коммуникационные способности, а также являются честными, ответственными, беспристрастными, с собственным личностным стержнем. Автором отмечено, что принцип меритократии в системе формирования управленческой элиты оказывается в равном доступе к системе публичного управления всех профессионально подготовленных лиц с высоким уровнем моральных качеств, которые прошли соответствующий отбор и имеют опыт деятельности в сфере управления. Проанализирован опыт формирования управленческих кадров в Сингапуре. Успех сингапурской модели государственного управления, основанный на меритократических принципах, строгой бюрократической иерархии и административной беспристрастности, а также основывается на четырех основных стратегиях: комплексная реформа Сингапура в области гражданской службы; сильные и действенные антикоррупционные мероприятия; децентрализация Комиссии по вопросам государственной службы; выплата конкурентоспособной заработной платы для привлечения и удержания лучших кадров. Определены основные этапы проведения отбора управленческих кадров в соответствии с украинским законодательством. По нашему мнению, меритократический принцип должен быть основным при формировании национальной управленческой элиты через сложившуюся систему отборочных тестов, экзаменов на основании объективного, беспристрастного и всестороннего оценивания.

Ключевые слова: меритократия; меритократических принцип; отбор; управленческие кадры; публичные служащие; экзамены; тесты; профессионально важные качества

Постановка проблеми.

На сьогодні питання розвитку кадрів системи публічного управління, формування управлінських еліт розглядається соціологами, психологами, економістами, спеціалістами з державного управління.

Прорахунки в підборі та розстановці управлінської еліти породжують проблеми у формуванні та реалізації державної політики, проведення сучасних соціально-політичних та економічних реформ, знижують рівень життя населення, породжують невдоволення державною владою та сучасними перетвореннями в житті держави, знижують репутаційний капітал на міжнародній арені тощо.

Формування управлінської еліти за принципом меритократії є дискусійним питанням, однак саме це може зіграти важливу роль у вирішенні проблем подолання корупції, проведенні ефективних та результативних реформ життєдіяльності суспільства, удосконалення процесів державотворення.

Принцип меритократії застосовується у багатьох країнах світу та виправдав себе. Разом із тим потребує ретельного аналізу су-

часна модель меритократії, яка застосовується у Сингапурі та завдяки якій Сингапур є однією з потужних економічних країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різним аспектам забезпечення якості кадрового складу публічної служби, відбору кадрів, формування кадрового потенціалу системи публічного управління присвячені роботи таких вітчизняних науковців: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, Т. Василевської, Н. Гончарук, В. Лугового, В. Малиновського, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Є. Охотського, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомової, О. Радченка, А. Рачинського, А. Сіцінського, І. Сурай, О. Турчинова, С. Хаджирадевої, О. Якубовського та ін.

Так, українські вчені С. Серьогін та Н. Липовська аналізують переваги оцінювання персоналу органів публічної влади в Україні та меритократичного підходу до формування корпусу публічної служби на різних етапах службової кар'єри [11].

Тематика забезпечення професіоналізму сучасних публічних службовців набула практичної ваги завдяки досягненням науковців у сфері менеджменту та управління

людськими ресурсами, серед яких слід відзначити як класичні роботи М. Армстронга, М. Вебера, Г. Саймона, А. Маслоу, С. Тейлора, Мескона, Г. Мінцберга, П. Друкера та ін.

Разом із тим системні дослідження теоретичних засад формування меритократичного підходу до відбору кадрів у системі публічного управління відсутні.

Мета дослідження.

Проаналізувати теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів у системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Розглянемо, що саме розуміється під поняттям меритократія, меритократичні принципи відбору та формування кадрів.

У поєднанні латинського слова «meritus» (гідний) і грецького «κράτος» (влада) закладено дійсно глибокий світоглядно-методологічний смисл: влада, що ґрунтується на чеснотах. Така концепція або система соціальних відносин чи принципів управління висхідним для ефективного розвитку суспільства визначає владу, що здійснюється людьми, які вирізняються своїми здібностями, досягненнями, професійною компетентністю, а не соціальним походженням чи приписуваним статусом [5, с. 170].

Сам термін має декілька значень:

1) принцип політичного управління; 2) створення рівних стартових можливостей для розвитку працьовитих та наполегливих людей в умовах вільної конкуренції та просування по соціальним сходам на основі особистих та професійних якостей і власних досягнень; 3) механізм прозорого відбору та призначення політичної та управлінської еліти на основі знань, професіоналізму та досвіду шляхом проведення конкурсів, атестацій та іспитів [3-4].

Меритократичне суспільство забезпечує усім громадянам рівні стартові можливості та гідне життя на основі власних знань, умінь та здібностей. Усі претенденти на державні посади проходять обов'язкову жорстку систему іспитів, конкурсів та відборів перш ніж отримають право стати державним службовцем.

Остаточний відбір кандидатів відбувається на основі особистого інтелекту, освіченості, професійних знань та отриманого

досвіду. Меритократичні принципи при реалізації національної кадрової політики та формуванні державного апарату, протягом тривалого часу активно використовуються в Японії, Китаї, Південній Кореї, Сінгапурі, Тайвані, США, Франції, Великобританії, Грузії, Казахстані та інших країнах світу [4].

Так, меритократія:

– система, при якій положення особистості в суспільстві визначається виключно його здібностями, це система раннього відбору та державної опіки над найталановитішими та перспективними, незалежно від соціального становища, для поповнення кадрового складу публічної служби [4];

– принцип державного управління, відповідно до якого керівні посади мають обіймати найбільш здібні та кваліфіковані особи, незалежно від їх походження та багатства, тобто це «влада гідних». Принципи меритократичного управління сягають часів Солонна (архонта в стародавніх Афінах), Платона (концепція «ідеальної держави»), й китайської практики часів династії Сун, коли для зайняття державної посади необхідно було скласти іспит, допуск до якого не залежав від соціального походження та матеріального цензу претендента [6, с. 441].

– управління осіб, що володіють особливими здібностями та чеснотами, високими інтелектуальними якостями та кваліфікацією і відповідають вимогам науково-технічної революції [7, с. 335].

Таким чином, на нашу думку, меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими з власним особистісним стержнем. Принцип меритократії у системі формування управлінської еліти виявляється у рівному доступі до системи публічного управління всіх професійно підготовлених осіб із високим рівнем моральних якостей, які пройшли відповідний відбір та мають досвід діяльності у сфері управління.

Слід звернути увагу, що досвід формування управлінської еліти за меритократичним принципом має давню історію. В Китаї,

наприклад, так імператор У-Ді (141-87 рр. до н.е.) розпочав першу реформу імператорських іспитів: місцеві офіційні особи відбирали кандидатів з класики Конфуція, за результатами якого він міг відбирати посадовців, що служили йому [1, с. 88].

Іспити було розширено за часів династій Суй (581-618 рр.) і Тан (618-907 рр.) із метою послаблення правління аристократів і повернення трону право вирішального слова у визначенні рангу кожної особи. Відбір в імператорський уряд став імперською прерогативою, а не функцією для виконання на нижніх рівнях, також був змінений на відбір за результатами [1, с. 89]. Слід зазначити, що саме в цей період були розроблені тести як об'єктивні вимірювальні інструменти для оцінки освітніх досягнень і якостей екзаменованих, як частина процесу кінцевого відбору й призначення на політичні посади – перші у світі стандартизовані завдання на основі якостей [1, с. 89].

Одним із завдань при відборі було написання «Восьмикрокового есе» – класичне есе на основі текстів Конфуція передбачало суворе дотримання правил написання текстів. До восьми кроків, що разом забезпечують рівновагу тексту, належать: 1) проникнення в тему; 2) формулювання теми; 3) початок обговорення; 4) ініціювання руху; 5) крок переходу; 6) середній крок; 7) завершальний крок; 8) висновки. Крім того, перевірялася здатність кандидата вставляти класичні посилення й ідіоми туди, де вони мають бути [1, с. 94-95].

Таким чином, іспити у Китаї перевіряли не тільки знання текстів праць Конфуція, а й логічного мислення, вміння грамотно викладати думки на папері та формулювати логічний текст, висновки.

Прикладом політичної меритократії є Сінгапур, де завданням відбору кадрів є процес виявлення тих, хто має вищі за середні здібності і залучення їх до служіння політичній спільноті.

На наш погляд, успіх сінгапурської моделі державного управління, базується на меритократичних принципах, суворій бюрократичній ієрархії і адміністративній неупередженості, а також ґрунтується на чотирьох основних стратегіях:

- 1) комплексна реформа Сінгапуру в галузі цивільної служби;
- 2) сильні і дієві антикорупційні заходи;
- 3) децентралізація Комісії з питань державної служби;
- 4) виплата конкурентоспроможної заробітної плати для залучення й утримання кращих кадрів [3].

Докладніше проаналізуємо досвід формування управлінських кадрів за меритократичним принципом у Сінгапурі.

Пошук вищих талантів у Сінгапурі починається в шкільній системі, де перспективних учнів виявляють і готують до майбутніх лідерських ролей у державному управлінні. На ключових етапах ключового навчання учні складають загальні національні іспити. Потім учнів із високими показниками перевіряють на інтелектуальні здібності, а також на чесність, відданість, лідерські якості й емоційну зрілість. Тим, хто показав найвищі результати, надають урядові стипендії для навчання в престижних закордонних університетах (і за контрактом вони зобов'язані повернутися до Сінгапуру). Після закінчення навчання меншу частину стипендіатів відбирають для вступу в еліту Адміністративної служби. Процес відбору міністрів так само системний і навіть більш суворий, а коли їх відібрали, то вони мають перебувати на посаді від трьох до п'яти каденцій, оскільки принаймні дві з них міністр учиться якнайкраще виконувати свої обов'язки [1, с. 40-41].

У 2002 р. була запущена спеціальна програма партнерського управління (The Management Associates Programme). Програма сприяла залученню видатних молодих людей до державної служби. Це було досягнуто завдяки високим стипендіям цим людям [9].

В основі системи відбору кандидатів на роботу в держсекторі Сінгапуру лежить модель компетенцій HAIR (Helicopter view, Analysis, Imagination, Reality). У концепції HAIR описується, як повинен мислити і діяти державний службовець: зокрема, володіти вмінням дивитися на речі «з висоти пташиного польоту», під різними кутами і при необхідності фокусуватися на деталях, глибоко і раціонально аналізувати ситуацію

і застосовувати уяву та творчість для генерації нових підходів до вирішення, але при цьому не забувати про реальність і інтегрувати бачення та креативність із конкретними діями [9].

Крім Комісії з питань державної служби, в Сінгапурі існували й інші інститути, покликані формувати кадровий склад уряду. До таких інститутів належить Коледж цивільної служби (CSC – Civil Service College). Цей коледж був заснований в 1971 р, і головним його завданням стало зрощення інноваційних успішних бізнес-ідей з розвитком і реформуванням держави. Пізніше коледж цивільної служби став офіційною радою при відділі державної служби та канцелярії прем'єр-міністра. Це положення було закріплено в законі про коледж цивільної служби (The Civil Service College Act), прийнятому в жовтні 2001 р. [10].

Таким чином, система формування професійного складу публічної служби в Сінгапурі сприяла економічному розвитку та покращенню добробуту населення, зменшенню проявів корупції.

В Україні процес відбору кадрів системи публічного управління врегульовано законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Якщо розглядати відбір кадрів на посади категорії А, то слід зазначити що цей процес має три рівні. Перший рівень – комп'ютерне тестування на знання законодавства. Тестування на знання законодавства проводиться з метою визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства. Перелік тестових питань на знання законодавства та варіанти відповідей (із зазначенням правильної відповіді) затверджуються НАДС та оприлюднюються на його офіційному веб-сайті [2; 8].

Другий етап – розв'язання ситуаційних завдань. Розв'язання ситуаційних завдань проводиться з метою з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінки відповідності компетентностей та професійних знань кандидата встановленим вимогам, зокрема на знання спеціального законодавства, що

пов'язані із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції [8].

Третій етап – проведення співбесіди. Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу [8].

Разом із тим сучасні механізми оцінювання кадрів не дають можливості об'єктивно та неупереджено відібрати професійно підготовлені кадри, оскільки на другому та третьому етапах проведення відбору відсутні конкретні механізми оцінювання й рішення приймається суб'єктивно членами комісії.

Крім того, поза увагою залишаються психологічні особливості майбутнього управлінця. На нашу думку, необхідне доповнення відбіркових процедур психологічними тестами та тестами на рівень IQ. Так, слід зауважити, що в Китаї застосовуються тести на рівень IQ під час відбору на публічну службу.

На нашу думку, меритократичний принцип повинен бути основним при формуванні національної управлінської еліти через сформовану систему відбіркових тестів, іспитів на підставі об'єктивного, неупередженого та всебічного оцінювання.

Висновки.

У дослідженні здійснено аналіз підходів до поняття «меритократія». Автором обгрунтовано, що меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими з власним особистісним стержнем. Проаналізовано досвід формування управлінських кадрів у Сінгапурі. Визначені основні етапи проведення відбору управлінських кадрів відповідно до українського законодавства.

У перспективі подальших досліджень передбачено здійснити аналіз сучасних принципів формування управлінської еліти, визначити етапи формування управлінської еліти за кордоном, систематизувати підходи до меритократії як механізму формування управлінської еліти.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Деніел Б. Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії / Б. Деніел. – Київ: Наш формат, 2017. – 312 с.
2. Закон України про державну службу. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Кучеренко А. В. Особенности государственного управления в республике Сингапур / А. В. Кучеренко. – Режим доступу: <http://step-science-bip.csrae.ru/pdf/1/9.PDF>
4. Меритократія – главный принцип отбора на государственную службу. – Режим доступа: <http://nomad.su/?a=3-200908190320>
5. Могильний С. А. Меритократичний концепт формування інституту публічної служби в Україні / С. А. Могильний // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 169-171.
6. Політична енциклопедія / ред.: Ю. Левенець, Ю. Шаповал та ін. – Київ: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / ред. В. П. Горбатенко, Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін. 2-е вид., доп. і перероб. – Київ: Генеза, 2004. – 736 с.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10>.
9. Talent Equity Institute. Сингапур: государство как успешная корпорация. – Режим доступа: http://www.wardhowell.com/teinstitute/tei_exclusive_2/singapur_gosudarstvo_kak_ushpeshnaya_korporaciya/.
10. The Civil Service College Act – Retrieved from: <https://www.cscollege.gov.sg/About%20Us/Pages/Our-History.aspx>
11. Сergygin S. Meritocratic approach to selection for public service / S. Sergygin, N. Lipovskaya // *Aspects of public administration*. – 2017. 5. – С. 22-35.

REFERENCES

1. Deniel, B. (2017). *Kytaiska model. Politychna merytokratiia ta mezhi demokratii [The Chinese Model. Political Meritocracy and the Borders of Democracy]*. Kyiv: Nash format [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy pro derzhavnu sluzhbu [The Law of Ukraine on Civil Service]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
3. Kucherenko, A.V. *Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya v respublyke Synhapur [Features of public administration in the Republic of Singapore]*. Retrieved from: <http://step-science-bip.csrae.ru/pdf/1/9.PDF> [in Russian].
4. *Meritokratiya – glavnyiy printsip otbora na gosudarstvennyu sluzhbu [Meritocracy – the main principle of selection for public service]*. Retrieved from: <http://nomad.su/?a=3-200908190320> [in Russian].
5. Mohylnyi, S.A. (2017). *Merytokratychnyi kontsept formuvannia instytutu publichnoi sluzhby v Ukraini [The Meritocratic Concept of the Formation of the Institute of Public Service in Ukraine]. Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby – Theory and Practice of the Civil Service: Proceedings of the scientific and practical conference. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian]*.
6. Levenets, Yu., & Shapoval, Yu. (Eds.). (2011). *Politychna entsyklopediia [Political Encyclopedia]*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].
7. Horbatenko, V.P., Shemshuchenko, Yu.S., & Babkin, V.D. (Eds.). (2004). *Politolohichni entsyklopedychni slovnyk [Political Science Encyclopedic Dictionary]*. Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
8. *Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2016 r. № 246. [On Approval of the Procedure for conducting a competition for the employment of civil service positions: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 25, 2016, № 246]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10> [in Ukrainian].
9. *Talent Equity Institute. Synhapur: gosudarstvo kak uspeshnaia korporatsiia*. Retrieved from: http://www.wardhowell.com/teinstitute/tei_exclusive_2/singapur_gosudarstvo_kak_ushpeshnaya_korporaciya/
10. *The Civil Service College Act*. Retrieved from: <https://www.cscollege.gov.sg/About%20Us/Pages/Our-History.aspx>
11. Sergygin, S., & Lipovskaya, N. (2017). *Merytokratychnyi pidkhid do doboru na publichnu sluzhbu [The Meritocratic Approach to Selection for Public Service]. Aspekty publichnoho upravlinnia, 5, 22-35 [in Ukrainian]*.

Охотникова Ольга Володимирівна

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Okhotnykova Olga

Post-graduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: pkoi@ukr.net

Цитування: Охотникова О. В. Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління / О. В. Охотникова // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 31-36.

Citation: Okhotnykova, O.V. (2018). *Teoretychni zasady formuvannia merytokratychnoho pidkhodu do vidboru kadriv v systemi publichnoho upravlinnia [Theoretical principles of formation of a meritocratic approach to selection of personnel in the system of public administration]. Public administration aspects, 6 (10), 31-36.*

Стаття надійшла / Article arrived: 08.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 11.10.2018