

УДК 349.2

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Смолярова М.Л.

кандидат юридичних наук
Класичний приватний університет

I. Вступ

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Якісне формування кадрового резерву державних службовців сприяє здійсненню ефективного управління державною службою та підвищенню їх ролі в становленні професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби.

Ефективне функціонування системи державного управління залежить не тільки від її організаційної структури, а й від індивідуальних характеристик державних службовців (наявність спеціальних знань, аналітичних здібностей: моральних якостей для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень). Саме тому особливої актуальності набувають питання правового регулювання підготовки і добору кадрів для органів державного управління.

Науковці в галузі трудового права зробили вагомий внесок у вирішення методологічних і теоретичних проблем у сфері підготовки та добору кадрів для державної служби. Різні проблеми, пов'язані з формуванням кадрового резерву для державної служби розглядалися у працях А.В. Андрушко, Г. Грекова, Н.М. Неумивайченко, В.П. Пастухова, О.С. Пашкова, В.І. Прокопенка, В.П. Проценко, О.І. Процевського та інших учених.

Недосконалість законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими регулюється питання у сфері підготовки і добору кадрів для державної служби, неврахування змін, що відбуваються в економіці і суспільному житті країни, зумовили вибір теми цієї наукової статті.

II. Постановка завдання

Метою статті є виявлення теоретичних та практичних проблем у правовому регулюванні підготовки і добору кадрів для державної служби й обґрунтування напрямів щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

III. Результати

Розвиток державної служби в Україні залежить, насамперед, від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів та комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. Для розв'язання цієї проблеми необхідно проводити єдину державну кадрову політику, нау-

ково обґрунтувати потребу державних органів та їх апарату у фахівцях, розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Правове регулювання підготовки та добору кадрів для державної служби здійснюється на основі Конституції України, Кодексу законів про працю України, Закону України "Про державну службу", Указу Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій", Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження положення про формування кадрового резерву для державної служби" та інших нормативних актів з питань підготовки і добору кадрів для державної служби.

Добір кадрового резерву органів державної виконавчої влади, згідно з Указом Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій", вимагає:

- урахування впливу передбачуваних змін в економічному, політичному та соціально-культурному житті на кадровий склад державної служби;
- комплексного вирішення питань добору державних службовців для всіх посад державної служби;
- визначення реальних потреб у працівниках для державних органів різного рівня;
- урахування рівня освіти претендентів на державну службу, їх професійної підготовки, етики поведінки, сумлінності та чесності;
- недопущення до державної служби осіб, що мають установлені законом обмеження щодо прийняття на державну службу [1].

Крім того, у Стратегії економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. передбачаються підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади (державних службовців) за майбутнє своєї території, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема, об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави. Регіональні та місцеві органи влади мають стати ключовими в організації розвитку відповідної

території. Держава має делегувати їм ряд повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та суспільного характеру до населення, підсилення спроможності територіальних громад та їхніх представницьких органів до вирішення місцевих проблем власними силами [2]. Для реалізації цих завдань необхідно мати потужний кадровий потенціал державних службовців. Тому формування якісного складу державних службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади є однією з умов підвищення ефективності державної служби.

Зрозуміло, що до державної служби залучаються фахівці вищої кваліфікації, насамперед до середньої ланки державного апарату. Підготовка та добір кадрів на державну службу здійснюються на основі постійного аналізу фактичного складу державних службовців, прогнозування кількісних та якісних змін у суспільно-політичному й економічному житті, у законодавстві та викликаного у зв'язку з цим оновлення функцій державних органів.

Згідно із законодавством, для якісного формування складу державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади керівники мають:

- визначати щорічну і на перспективу (п'ять років) потребу в кадрах державних службовців усіх категорій з урахуванням посад і профілю їх діяльності;
- формувати замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, укладати відповідні угоди з навчальними закладами, визначеними Головним управлінням державної служби;
- добирати кадри державних службовців відповідно до вимог законодавства з урахуванням особливостей кожної посади;
- запровадити чіткий облік державних службовців та пов'язаних з цим форми статистичної звітності, а також особові картки службовців;
- оптимально поєднувати принципи комплектування кадрами державних органів та їх апарату шляхом просування службою державних службовців і добору на державну службу керівників та фахівців підприємств, установ і організацій;
- проводити цілеспрямовану роботу з кадровим резервом, зокрема організовувати стажування фахівців, які входять до його складу;
- постійно вдосконалювати організацію роботи в апараті органів виконавчої влади, прогнозувати розвиток їх структури;
- удосконалювати атестацію державних службовців, здійснювати контроль за підвищенням їх кваліфікації та створювати належні умови для праці та самоосвіти.

Підготовка та добір кадрів на державну службу – це процес оцінювання професійних

якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків державних службовців.

Кадровий резерв для державної служби формується на основі Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199, зі спеціалістів представницьких органів та органів місцевого самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер; державних службовців, рекомендованих для просування службою; випускників вищих навчальних закладів, які після спеціальної, в тому числі певної управлінської підготовки, набули фаху, спрямованого на професійну діяльність у державній службі [3].

Основні критерії зарахування до кадрового резерву державної служби – це відповідна професійна підготовка працівників, необхідний досвід роботи, організаторські здібності, якісне виконання службових обов'язків на попередній роботі.

На нашу думку, ефективними заходами формування кадрового резерву для державної служби є:

- комплектування якісного складу державних службовців та організація їх систематичного і періодичного навчання;
- створення умов для відповідної самоосвіти і можливості стажування в органах державної влади;
- проведення періодичних атестацій державних службовців для виявлення висококваліфікованих працівників;
- залучення претендентів на посади державних службовців до виконання доручень, пов'язаних з можливою майбутньою роботою, а також до вивчення роботи схожої за змістом діяльності відповідної служби;
- вивчення індивідуальних особливостей претендентів і авторитету серед колег та у колективі.

Відомо, що у структурі всіх органів державної виконавчої влади створюються підрозділи або призначаються окремі посадові особи, що займаються питаннями кадрового забезпечення. Вони здійснюють організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву, контролюють виконання особливих річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнюють практику формування кадрового резерву, вносять пропозиції щодо його поліпшення керівництву відповідного державного органу. Саме на них покладається відповідальність за ефективне формування кадрового резерву для державної служби України.

Необхідно зазначити, що ефективне формування кадрового резерву державної служби має супроводжуватися якісною професійною підготовкою претендентів на

заміщення посад державних службовців, яка базується на відповідній освіті.

На думку новозеландського професора П. Тейлора, освіта є однією з форм впливу на людину, що використовується для підвищення рівня відповідності знань, навичок, поведінки або орієнтацій, які мають робітники, вимогам конкретних робочих місць. Альтернативи освіті передбачають зміни методів відбору персоналу, трудових вимог шляхом перепроєктування праці або технологічних змін і змін способу виконання роботи. Усі ці альтернативи можуть бути використані замість освіти або в поєднанні з нею [4, с. 876].

На жаль, сучасна освіта не завжди перебуває у взаємозв'язку з практикою управлінської роботи органів державної влади та не враховує політичні, економічні та соціальні реалії сьогодення.

Це дає нам змогу визначити такі недоліки сучасної системи підготовки спеціалістів з державного управління в Україні:

- студенти у процесі навчання отримують переважно теоретичну підготовку без урахування конкретних вимог сфери діяльності державної служби, що ускладнює процес трудової соціалізації молодого працівника після закінчення навчання;
- під час розробки стандартів та вимог до майбутнього фахівця з державної служби недостатньо враховуються галузеві особливості використання майбутніх фахівців (особливо щодо підготовки фахівців місцевих органів державної виконавчої влади);
- оцінювання освітньо-кваліфікаційного рівня проводиться комплексно під час складання державних іспитів (оцінювання теоретичних знань) або захисту дипломної роботи (оцінювання теоретичних знань, наближених до практичного застосування), що не дає змоги продемонструвати професійно-кваліфікаційний рівень фахівця державної служби;
- державна екзаменаційна комісія (далі – ДЕК), яка здійснює оцінювання відповідності рівня знань студента на відповідність державним стандартам, складається переважно з теоретиків (викладачів ВНЗ), що не повною мірою дає можливість оцінити кваліфікаційний рівень майбутнього фахівця державної служби;
- після закінчення навчального закладу, отримавши кваліфікаційний рівень, випускник не має належної мотивації на майбутню роботу у відповідному секторі державної служби;
- для викладання дисциплін пріоритет (через наявні ліцензійні вимоги) мають викладачі, які мають великий стаж роботи в навчальному закладі або високий науковий рівень. Однак вони можуть не

звертати уваги на окремі сучасні особливості державної служби щодо практичного характеру застосування знань, умінь і навичок;

- ефективність проходження переддипломної практики має формальний характер через невключення представників баз практики до освітнього процесу та через відсутність їх відповідальності за кінцеву якість підготовки спеціаліста;
- студентська наукова робота, яка використовується як елемент професійної підготовки й адаптації майбутнього фахівця державної служби, здебільшого себе не виправдовує, адже характер державної служби не вимагає від молодого спеціаліста особливої творчості та самостійності;
- фахівці-практики не беруть участі у виборі навчальних дисциплін і розробці їх структури в процесі формування робочого навчального плану підготовки фахівців державної служби (навіть серед дисциплін, включених до варіативної частини навчального плану). Практично відсутній механізм зворотного зв'язку навчального закладу з реальними потребами державної служби;
- у ході роботи ДЕКу не здійснюється оцінювання відповідності п. 3 ст. 12 розділу 3 Закону України "Про вищу освіту" [5], тобто відповідності вимогам рівня сформованості в особи соціальних і громадянських якостей з урахуванням особливостей майбутньої професійної діяльності, а також вимогам до формування в неї патріотизму та знання української мови.

IV. Висновки

Ефективне формування кадрового резерву для державної служби багато в чому залежить від належного правового забезпечення. На нашу думку, необхідно не тільки переглянути чинні нормативно-правові акти, що регулюють підготовку та добір кадрів для державної служби, а й розробити та конструктивно обговорити у якнайширших аудиторіях такі законопроекти, як: "Про добір працівників на посади державних службовців", "Про контроль за діяльністю державних службовців", "Про оцінку професійного рівня, ділових якостей та трудової діяльності державних службовців". Чинні нормативно-правові акти з цих питань, зокрема ті, що стосуються проведення конкурсів та атестації державних службовців, мають бути визнані такими, що цілком непридатні навіть як матеріал для розробки згаданих вище законопроектів, оскільки ними створена система імітації добору кадрів державних службовців та їх атестації, яка прикриває відсутність реальної системи добору й атестації державних службовців.

Проект Закону України "Про добір працівників на посади державних службовців" має передбачати:

- якнайширший доступ претендентів на посади державних службовців до відповідних процедур добору;
- скасування існуючих ірраціональних процедур призначення (обрання) на посади державних службовців;
- вирішальну роль незалежних експертів у конкурсних комісіях та інших колегіальних органах, що здійснюють добір претендентів на посади державних службовців;
- спеціальні механізми недопущення впливу на осіб, які вирішують питання про переможців конкурсних процедур, що отримують право на заняття відповідних посад у системі державної служби;
- якнайширше інформування громадськості про претендентів на посади державних службовців і про прийняті рішення щодо призначення (обрання) на відповідні посади. Паралельно з цим має бути передбачено граничне законодавче обмеження на розподіл посад за принципом квоти політичних партій.

Проектом Закону України "Про контроль за діяльністю державних службовців" мають бути вирішені такі питання:

- про фіксування за допомогою технічних засобів (аудіо- та відеозапису) розмов і дій при виконанні повноважень (службових обов'язків);
- про умови доступу до отриманої у такий спосіб інформації;
- про особливості збору інформації про професійну діяльність державних службовців першої-третьої категорій;
- про систему жорсткого контролю за виконанням посадових обов'язків державних службовців;
- про якнайширше інформування населення щодо відповідальності державних

службовців стосовно використання коштів бюджетів різних рівнів, щодо прийняття рішень про передання земельних ділянок у власність або оренду та прийняття інших рішень про надання благ за рахунок державних коштів.

Проект Закону України "Про оцінку професійного рівня, ділових якостей та трудової діяльності державних службовців" має передбачити вирішальну роль незалежних експертів в оцінюванні професійного рівня, ділових якостей і трудової діяльності державних службовців при проведенні відповідних атестацій.

Література

1. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035%2F95>.
2. Стратегія економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004–2015 роки : Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Положення про формування кадрового резерву для державної служби: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – С. 259. – Ст. 367.
4. Пул М. Управление человеческими ресурсами / М. Пул, М. Уорнер. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с.
5. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

Смолярова М.Л. Ефективність формування кадрового резерву для державної служби

Анотація. У статті розглянуто правові проблеми у формуванні кадрового резерву для державної служби, обґрунтовано напрями щодо удосконалення законодавства у сфері підготовки кадрів для державної служби.

Ключові слова: державні службовці, кадровий резерв, систематичне навчання, періодичне навчання, стажування.

Смолярова М.Л. Эффективность формирования кадрового резерва для государственной службы

Аннотация. В статье рассмотрены правовые проблемы в формировании кадрового резерва для государственной службы, обоснованы направления относительно усовершенствования законодательства в сфере подготовки кадров для государственной службы.

Ключевые слова: государственные служащие, кадровый резерв, систематическое обучение, периодическое обучение, стажировка.

Smolyarova M. Effectiveness of Personnel Reserve for Government Service

Annotation. The article examines the legal issues in the formation of personnel reserve of civil service, grounded ways of improving legislation in the field of training for public service.

Key words: government officials, personnel reserve, systematic studies, recurrent studies, training.