

УДК 35.08(477)

АКИМОВ Олександр Олексійович,
канд. наук держ. упр., заступник начальника
відділу правового забезпечення
Національної служби посередництва і примирення

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Аналізуються існуючі недоліки в сучасній практиці формування кадрового резерву в межах державної служби; наголошується на необхідності застосування наукових підходів і сучасних кадрових технологій, удосконалення нормативної бази з питань кадрової роботи, підвищення професіоналізму персоналу, планування кар'єрного зростання, пошуку механізмів поповнення складу резерву кадрів тощо.

Ключові слова: кадровий резерв, державна служба, державний службовець, формування кадрового резерву, кадрова служба, кар'єра.

Акимов А. А. Правовые аспекты формирования кадрового резерва государственной службы

Анализируются существующие недостатки современной практики формирования кадрового резерва в рамках государственной службы; подчеркивается необходимость применения научных подходов и современных кадровых технологий, совершенствования нормативной базы по вопросам кадровой работы, повышения профессионализма персонала, планирования карьерного роста, поиска механизмов пополнения состава резерва кадров.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, кадровый резерв, формирование кадрового резерва, кадровая служба, карьера.

Akimov O. O. Legal aspects of the formation of public service personnel reserve

Analyzes the existing shortcomings of current practices formation of personnel reserve in the public service; emphasizes the need for the application of scientific

approaches and technologies of modern personnel, improve the regulatory framework for human resource management, improve the professionalism of staff, career planning, search mechanisms replenishment of reserve personnel.

Key words: the reserve, civil service, civil servant, the formation of personnel reserve, personnel service and career.

Постановка проблеми. Реформування інституту державної служби України є одним із пріоритетних напрямів державного будівництва і проводиться з метою підвищення ефективності функціонування державного апарату в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави. На сьогодні в державному апараті України відчувається критична нестача ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних та комунікабельних фахівців. Водночас існуючі механізми підготовки державних управлінців були створені на основі застарілих технологій і не здатні успішно виконувати свою функцію. З огляду на це постає питання винесення проблеми формування кадрового резерву на державний рівень і створення абсолютно нової нормативно-правової бази щодо діяльності органів державної влади. Нормативно-правове забезпечення функціонування та вдосконалення системи державної служби в Україні включає: Конституцію України, укази і розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти тощо [2; 5 – 6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення зазначених вище завдань вимагає від науки державного управління пошуку нових підходів та ідей, що сприятимуть, зокрема, організаційно-методичному оформленню дієвих механізмів та кадрових технологій, забезпеченню формування та ефективного управління кадровим потенціалом державної служби. Таким чином, очевидна актуальність теми правових аспектів формування кадрового резерву державної служби та її значущість для підвищення ефективності кадрового потенціалу державної служби. Адже проблеми формування та розвитку кадрового резерву державної служби знайшли своє відображення в роботах В. Авер'янова, О. Антонова, В. Афанасьєва, Н. Гончарук, В. Горшеньова, Б. Лазарева, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогіна, Ю. Тихомирова, В. Цветкова та інших учених. У зарубіжних країнах дослідженнями даної проблеми займалися І. Баллантайн, Г. Десслер, П. Друкер, Д. Коул, У. Монді, С. Уїдцет, С. Холліфорд, Р. Шейн та ін. Системний аналіз наукових праць з питання правових

аспектів формування кадрового резерву державної служби дає підстави стверджувати, що ця проблематика не розкрита остаточно, не системно розглядаються певні складові кадрового резерву та елементи механізму його формування.

Метою статті є вивчення правових аспектів та проблем формування кадрового резерву державної служби в Україні, визначення напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз кількісних та якісних показників сучасної вітчизняної державної служби свідчить про те, що в нашій країні зберігається, на жаль, тенденція до зниження професіоналізму та професійної компетенції державних службовців, нерационально використовується їх праця, зменшується мотивація до навчання, порушується принцип випереджальної професійної підготовки, хоча визначальною умовою успішного просування по службі є професіоналізм державних службовців. Однак однією з найбільш серйозних проблем функціонування кадрового резерву в сучасних умовах є непрозорість процесу його адміністрування і недолік інформованості осіб, що входять до резерву, про свої перспективи. Очевидно, що ситуація, яка зберігається, не дозволяє використовувати в повному обсязі позитивний потенціал цієї кадрової технології. Крім того, нерозуміння суспільством механізмів вступу на державну службу або скептичне ставлення до їх об'єктивності створює нові ризики зниження довіри до влади. Сьогодні кадровий резерв став тривіальним каналом вертикальної мобільності, що дозволяє обходити в значній більшості випадків конкурсні процедури при заміщенні більш високих посад чи вступ на державну службу. За такого стану речей питання якості і розвитку резервістів, на жаль, майже не звучать. І, як наслідок, не затверджуються норми, що регламентують роботу з кадровим резервом.

Практика формування кадрового резерву в межах державної служби, що склалася, має ряд негативних наслідків: 1) у суспільній думці склалася низька оцінка значущості кадрового резерву і вимог, що до нього висуваються; 2) слабка зацікавленість у зарахуванні в резерв з боку осіб, які не є співробітниками органів державного управління; 3) порядок перебування в резерві прийому на держслужбу незрозумілий; 4) практика планування індивідуального професійного розвитку і реалізації відповідних програм розвитку осіб, що перебувають у резерві, гранично обмежена, а для осіб, які не є державними службовцями, майже нульова; 5) відсутня

реальна конкуренція серед осіб, що перебувають у кадровому резерві; 6) відсутність цілісної системи роботи з управлінськими кадрами; 7) призначення на посаду через знайомство, за принципом особистої відданості; 8) неефективність системи мотивації і стимулів для формування кваліфікаційного кадрового резерву на державній службі; 9) низький рівень кадрової ротації управлінських кадрів; 10) інформаційна некомпетентність управлінських кадрів; 11) відсутність єдиної системи кадрового моніторингу й інформації про вакантні посади; 12) неповороткість системи освіти; 13) відсутність спеціальної методики відбору спеціалістів у кадровий резерв та їх оцінки; 14) неефективність роботи кадрових служб державних органів.

Поза всяким сумнівом таке розуміння кадрового резерву не відображає букви і духу закону. На нашу думку, кадровий резерв насамперед – механізм підвищення якості державного управління, підвищення професіоналізму службовців на підставі постійного розвитку їх особистісно-ділових якостей, що дозволяють реалізовувати завдання державного управління. У сучасних умовах важливого значення набуває такий напрям кадрового забезпечення державної служби, як робота з кадровим резервом для висунення на управлінські посади в державних органах. Для розвитку країни необхідно гарно підготувати кадри (ефективне управління). Від правильної постановки роботи з резервом управління кадрами сьогодні залежить те, які кадри придуть у державне управління завтра.

Тому одним із пріоритетних напрямів у реформуванні державної служби та державного управління повинна стати кадрова робота з персоналом, поступове доведення штатної чисельності до науково обґрунтованих нормативів, якісне поліпшення системи добору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази кадрової роботи, створення оптимальної системи науково-методичного й інформаційного забезпечення кадрових процесів.

Основним нормативним актом, що регулює порядок формування та організацію роботи з резервом кадрового складу у сфері державної служби, є «Положення про формування кадрового резерву для державної служби», затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 р. № 199 (далі – Положення) [4]. Згідно зі ст. 1 Положення кадровий резерв для державної служби створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі. 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 [4] і у наш час здійснюється на підставі прямого конкурсу (ст. 2.1), а також у ряді випадків на підставі рекомендацій атестаційної комісії органу державної влади і рекомендацій конкурсної комісії при конкурсному заміщенні посад державної служби [4]. Основною метою формування і використання кадрового резерву державної служби є створення підготовленого до управління в нових умовах складу державних службовців, забезпечення неперервності і наступництва державного управління, його вдосконалення на підставі відбору, підготовки і висунення кадрів, здатних професійно і ефективно реалізовувати завдання і функції органів державної влади.

Реалізація принципів формування кадрового резерву і роботи з ним є необхідною умовою формування кадрового резерву. До них належать такі: забезпечення законності, дотримання нормативно-правових вимог і процедур у вирішенні питань кадрового резерву; конкурсність під час формування кадрового резерву; комплексна і об'єктивна оцінка професіоналізму, ділових і моральних якостей державних службовців під час їх відбору в резерв і висунення; об'єктивність і рівний доступ під час просування по службі відповідно до здібностей і професійної підготовки; створення необхідного і достатнього кадрового простору для підтримки необхідної укомплектованості кадрів державного апарату; демократичне, колегіальне вирішення кадрових питань з урахуванням суспільної думки, гласності, на альтернативній підставі; систематичне і раціональне оновлення кадрового резерву зі збереженням наступництва, якісного збагачення за рахунок притоку свіжих, молодих сил, використання можливостей і здібностей у всіх вікових категорій; підконтрольність і прозорість процесу формування резерву управлінських кадрів; професійна цілеспрямована підготовка сформованого кадрового резерву; відносна деполітизація роботи з формування кадрового резерву; добровільність включення в кадровий резерв і усунення з нього.

Нормативно-правове закріплення кадрового резерву здійснюється у ст. 28 Закону України «Про державну службу» [5]. У 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 навчального закладу відповідного профілю, державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади. Організаційні основи формування і роботи з кадровим резервом передбачають вирішення ряду таких проблем, як визначення структури і організаційних принципів кадрового резерву, порядку, тобто умов, форм і методів його формування. Процедура відбору в кадровий резерв має бути одна, а критерії – єдині. Лише в цьому випадку можна забезпечити конкурентність під час зарахування у резерв, прозорість і публічність процедури формування резерву. Принциповою є надмірність критеріїв, що використовуються, яка виключає суб'єктивізм оцінки претендента.

Аналогічно і під час зарахування на посаду з резерву мають бути застосовані чіткі і зрозумілі критерії, що дозволяють здійснювати об'єктивний вибір з кількох претендентів. У протилежному випадку буде зберігатися ризик наростання суб'єктивізму і протекціонізму в кадровій роботі органів влади. Почасти перед представниками наймача постає питання: яким чином з кількох осіб, включених у кадровий резерв, обрати того, хто наділений необхідними знаннями, навичками, досвідом для заміщення конкретної посади? Фактично кадровий резерв може бути представлений як неструктурована група людей, а вибір у такому випадку або суб'єктивний, або вимагає додаткових порівнянь (по суті – проведення конкурсу).

У науковій літературі найчастіше кадровий резерв поділяють на три категорії: внутрішній кадровий резерв, зовнішній кадровий резерв, кадровий резерв перспективного розвитку. Внутрішній кадровий резерв органів державної/муніципальної влади – це співробітники органів влади, підготовлені для висунення на більш високу посаду всередині даного органу влади. На формування, підготовку і використання даної категорії кадрового резерву можуть бути виділені кошти з бюджету відповідного рівня. Внутрішній кадровий резерв має ряд переваг: службовці працюють в організації і вже довели певну ефективність, їм не потрібна адаптація до організації. Однак слід вказати і на недоліки внутрішнього резерву. Переважна більшість резервістів з діючих державних службовців не мають індивідуальної програми професійного розвитку, їх додаткова підготовка здійснюється час від часу, без орієнтації на зміст майбутньої діяльності.

Зовнішній кадровий резерв складається зі співробітників комерційних і громадських організацій. Зовнішній кадровий резерв дає можливість найбільш адекватного заміщення вакантних посад в органах влади, дозволяє використовувати для підвищення ефективності діяльності найбільш сучасні управлінські технології, методи і рішення, дає приплив «нової енергії». Робота в органах влади з такою категорією кадрового резерву повинна здійснюватися так само, як і для діючих державних службовців, що перебувають у резерві. Однак, на жаль, для їх підготовки не закріплене джерело фінансування і відповідні організаційні умови. Однак під час залучення на державну службу менеджерів від бізнесу без відповідної підготовки, засвоєння ідеології державної служби може спровокувати негативні тенденції в системі державної служби.

Кадровий резерв перспективного розвитку – це студенти і випускники вищих навчальних закладів за спеціальностями, затребуваними в органах державної влади. Дана категорія кадрового резерву сприяє здійсненню планомірної кадрової політики із залучення молодих спеціалістів для заміщення посад виконавчого рівня, а також відбору і практичній підготовці потенційних управлінців для державної і муніципальної служби. Робота з кадровим резервом перспективного розвитку може проводитися на базі цільових програм. Суттєвою перешкодою до використання такого кадрового резерву є обмеження доступу молодих спеціалістів-випускників на державну службу, пов'язане з вимогами до стажу роботи. Така тенденція могла б бути дуже небезпечною і призвести до вікових диспропорцій у структурі кадрового складу органів державної влади і, як наслідок, до стримування інноваційних процесів.

Для розширення можливості вступу на державну службу молодих спеціалістів система переваг або преференцій не є доцільною, оскільки «особливий статус» тієї чи іншої категорії претендентів на державну службу не ґрунтується на професійному і особистісному потенціалі, завжди створює ризики протекціонізму. Більш перспективною є система нагромадження бонусів, які б мали нормативне закріплення і стимулювали молодих спеціалістів до їх нагромадження протягом навчання. До таких бонусів можна віднести участь у тематичних студентських конкурсах за фахом, робота як громадських помічників, виконання випускної кваліфікаційної роботи на замовлення державних органів, упровадження її результатів у практику роботи,

участь у розробці нормативних документів, цільових програм. Ці досягнення мають бути розглянуті конкурсною комісією як переваги претендента на посаду.

Формування кадрового резерву починається з пошуку, попереднього відбору, вивчення і оцінки можливих кандидатур кадровими службами (ст. 3) [4]. «До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, володіють навичками роботи на комп'ютері, мають організаторські здібності, необхідні для виконання посадових обов'язків» (абз. 1 п. 3 у редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 1431/1431-2003 р від 10 вересня 2003 р.). Під час формування кадрового резерву забезпечується пропорційно збалансоване представництво кандидатур кожної статі з урахуванням складу працюючих у відповідних сферах управління. У ст. 4 зазначеної постанови «На кожну посаду державного службовця кадровий резерв формується з такого розрахунку: на посаду керівника – не менше 2-х осіб, на посади спеціалістів складаються списки осіб, зарахованих до кадрового резерву, з урахуванням фактичної потреби».

Одна з головних проблем постає під час вирішення питання щодо відповідності того чи іншого працівника посаді, яку він обіймає, або про його включення до кадрового резерву – це розробка критеріїв оцінки кадрів, про що зазначено в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (далі – Довідник). Вибір критеріїв оцінки повинен виходити з таких питань: 1) для яких конкретних завдань будуть використані результати оцінки (включення в кадровий резерв, направлення на навчання для підвищення кваліфікації, переміщення по службі, звільнення); 2) для якої категорії і групи посад працівників установлюються критерії [1]. У процесі роботи з кадровим резервом важливим є визначення змісту кваліфікаційних вимог, що висуваються до резервістів. Кваліфікаційні вимоги являють собою систему єдиних професійних вимог до кандидата на заміщення управлінської посади, що охоплюють вимоги до рівня професійної освіти, післядипломної освіти, стажу роботи за спеціальністю, професійним знанням і навичкам, необхідним для виконання посадових обов'язків, а також стажу наукової (науково-педагогічної) роботи [1].

У науковій літературі виділяють такий перелік вимог до кандидатів у кадровий резерв: а) до рівня професійної підготовки; б) до ділових якостей; в) до

інтелектуальних здібностей; г) до організаційних здібностей; д) до уміння будувати відносини в колективі та працювати з людьми. До загальних професійних вимог до кандидатів у кадровий резерв можна віднести знання Конституції і законів України, що регулюють розвиток відповідної галузі економіки і державного управління, знання законів і підзаконних актів, що регулюють державну службу, справочинство, знання законів адміністративного, цивільного, конституційного і трудового права, державних стандартів з оформлення службової документації; норм охорони праці, правил ділового етикету і ділового спілкування; уміння працювати з людьми, володіння навичками особистої і телефонної розмови; навички роботи з сучасною оргтехнікою і комп'ютером, знання іноземної мови.

Ми розуміємо, що на практиці перелік вимог, закріплений у Довіднику, є менш вимогливим. Однак після формування кадрового резерву робота кадрових служб не закінчується. Вони мають бути скеровані на неперервну освіту і самоосвіту. У систему підготовки і навчання кадрового резерву повинні входити: стажування на посаді, у резерв на яку зарахований державний службовець чи громадянин; тимчасове заміщення відсутніх керівників на період відряджень, хвороби чи відпустки; участь у викладацькій роботі; участь у підготовці і проведенні науково-практичних конференцій, методичних семінарів; постійна робота кандидатів над підвищенням своїх професійних знань.

Згідно зі ст. 8 Положення з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, проводиться робота згідно із затвердженими керівниками державних органів чи їх структурних підрозділів особистими річними планами, де передбачається: вивчення і аналіз виконання законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України; систематичне навчання шляхом самоосвіти; періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних); участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів; стажування терміном до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву; залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань; участь у підготовці проектів актів законодавства, інших нормативних документів.

Кадровий резерв – це одне з основних джерел формування і поповнення кадрів – спеціалістів у тій чи іншій сфері професійної діяльності. Найважливішим завданням створення кадрового резерву є виявлення найбільш перспективних спеціалістів для даної професійної діяльності. Під кадровим резервом державної служби, на думку В. Черепанова, розуміють спеціально сформовану на підставі індивідуального відбору і комплексної оцінки групу працівників, що пройшла спеціальну підготовку, наділена необхідними професійними, діловими, особистісними і морально-етичними якостями для висунення на більш високі державні посади [7].

На нашу думку, з позиції адміністративного права, інститут кадрового резерву є сукупністю норм, що регламентують порядок і правила відбору і підготовки осіб, які за своїми професійними характеристиками та морально-діловими якостями можуть бути призначені на керівні посади у випадку їх вивільнення. Інститут кадрового резерву є складовою правового інституту державної служби. Забезпечення професійного зростання, а саме формування кадрового резерву на посади державних службовців з професійно підготовлених, компетентних, ініціативних, висококваліфікованих працівників, які володіють сучасними методами адміністративного менеджменту та мають організаторські здібності, сприятиме оптимізації складу працюючих у категорії державних службовців та попередженню дефіциту професіоналів у цій сфері.

Професіоналізм державних службовців можна визначити як здатність знаходити, враховувати умови і реальні можливості, найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовуючи фахові технології, що застосовуються в демократичних суспільствах, мати постійну мотивацію до роботи та отримувати задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі вдосконалення своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати й усвідомлювати перспективи свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього. Для реалізації кар'єри у сфері державної служби велике значення має формування дієвого інституту резерву кадрів. Це є необхідною умовою послідовності й наступності в розвитку кадрового потенціалу, стабільності кадрового складу органів державного управління, передумовою кадрового забезпечення державної служби.

Висновки. Отже, формування кадрового резерву здійснюється відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199, і повинне забезпечити добір працівників, які: здатні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права людини і громадянина; мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [3].

Сьогодення свідчить, що резерв кадрів складається і переглядається щорічно майже в усіх органах державної влади і місцевого самоврядування. Проте варто наголосити, що при нових призначеннях нерідко про нього просто не згадують. Зміна підходів до ретельного відбору, формування і підготовки резерву кадрів підвищить його дієвість. Потрібно серйозно зайнятися і комплексною підготовкою до призначення на посаду із застосуванням наукових підходів і сучасних кадрових технологій; удосконалювати нормативну базу з питань кадрової роботи; підвищувати професіоналізм персоналу, мотивувати його ефективну роботу; планувати кар'єрне зростання; необхідно знайти механізми поповнення складу резерву кадрів на державні посади за рахунок високопрофесійних керівників і фахівців, що працюють у комерційних структурах, але готових перейти в систему державної влади або місцевого самоврядування тощо [2].

Список використаних джерел

1. **Довідник** типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13 верес. 2011 р. № 11. – Режим доступу : zakon.nau.ua.

2. **Методичні** рекомендації щодо формування кадрового резерву для державної служби. – Режим доступу : nads.gov.ua.

3. **Оболенський О. Ю.** Державна служба / О. Ю. Оболенський. – Режим доступу : library.if.ua/book/112/7612.html.

4. **Положення** про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів від 28 лют. 2001 р. № 199. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

5. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

6. **Про засади запобігання і протидії корупції** : Закон України від 7 квіт. 2011 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

7. **Черепанов В.** Основы государственной службы и кадровой политики : [учеб. для студ.] / Черепанов В. – [2-е изд., пераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 679 с.