

УДК 342.51:35.08

Т. Е. Кагановская,
д-р юрид. наук, доцент
Харьковский национальный университет
имени В. Н. Каразина

ФУНКЦИИ И МЕТОДЫ В СТРУКТУРЕ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены условия эффективности и перспективы кадрового обеспечения органов государственного управления на примере функций и методов как его правовой базы. Приведены существующие классификации функций и методов в структуре комплектования этих органов, разъясняется их место в административно-правовом регулировании.

Ключевые слова: функция, метод, кадровое обеспечение, органы государственного управления, государственная служба, правовое регулирование.

Оптимальность функционирования системы государственного управления находится в прямой зависимости от того, насколько эффективно, с учетом перспектив развития осуществляется кадровое обеспечение его органов. От качества комплектования государственных служащих зависит обеспечение не только настоящего Украине, но и ее будущее.

Функции – это специальные направления деятельности органа государственной власти, его кадровой службы по реализации целей, задач и принципов кадровой политики, это совокупность направлений, форм и технологий работы с персоналом. Правомерно выделять функции универсальные, пригодные для любого процесса управления последним, и специфические, касающиеся кадровых служб

государственных органов, их управленческого воздействия на персонал.

К первым (управление персоналом) можно отнести прогнозирование, регулирование, координацию, анализ, контроль, мотивацию персонала.

Ко вторым относятся нижеприведенные функции кадрового обеспечения в системе государственного управления.

1. *Административная*, отражающая деятельность органов управления на основе законодательства в области труда и нормативных актов, регламентирующих государственную службу. Ее содержание составляют действия, связанные с ведением штата и штатного расписания, прием, увольнение, перемещение кадров, соблюдение трудового и социального законодательства.

2. *Планирования*, на основании которой формируется потребность в кадрах государственной службы. Содержанием этой функции является оценка имеющегося кадрового состава, выяснение необходимости в них в будущем. Она предполагает наличие планов, прогнозов, программ.

3. *Социальная*, требующая определения уровней денежного содержания, социальных гарантий и льгот государственных служащих с созданием условий, побуждающих сотрудников к активной служебной деятельности.

4. *Повышение качества служебной деятельности*, включающая разработку и реализацию предложений по совершенствованию организации труда (ее объема и содержания) за организационными изменениями в структурных подразделениях. Задачей этой функции является работа с персоналом на более высоком качественном уровне с применением современных методик и технологий, а также организация обучения персонала, включая вопросы подготовки и переподготовки кадров.

5. *Воспитательная*, связанная с ростом требований к личности государственного служащего, его моральными качествами, умением выполнять

задачи, возложенные на государственные органы в гражданском обществе.

6. *Информационно-аналитическая*, позволяющая своевременно обеспечивать субъектов управления персоналом необходимой информацией и аналитическими материалами о существующих кадровых процессах и кадровых отношений в социуме.

Под функциями кадрового обеспечения государственного управления понимаются отдельные направления работы с кадрами (персоналом) органов государственного управления. К таким функциям, по нашему мнению, следует отнести:

- привлечение (комплектование) органов государственного управления высококвалифицированными, морально устойчивыми кадрами;

- изучение и анализ положения по отбору, расстановке, укреплению и сохранению профессиональных кадров, обучению и воспитанию сотрудников, разработке мероприятий по совершенствованию этой деятельности;

- внедрение новейших методов и форм работы с кадрами;

- изучение деловых и моральных качеств государственных служащих, создание резерва персонала;

– проведение служебной аттестации государственных служащих;

– планирование потребностей органов государственного управления;

– организацию и реализацию мероприятий по профилактике нарушений законности в деятельности этих органов;

– организацию ведения учетов нарушений законности и чрезвычайных происшествий среди личного состава, анализ и обобщение такой информации;

– организацию работы наставников в среде молодых работников;

– разрешение социально-бытовых проблем работников, вопросов предоставления установленных законодательством льгот и помощи.

Главной функцией кадрового обеспечения государственного управления является привлечение кадров, что дает возможность подбирать наиболее высококвалифицированных специалистов. Эта функция является ведущей частью кадрового обеспечения, непосредственно влияющей на будущий потенциал государственной службы, ибо от этого зависит качество государственного управления. Отметим, что на сегодня привлечение кадров направлено на укомплектование государственной службы спе-

циалистами, имеющими соответствующие знания и навыки. При этом их профессиональные возможности не прогнозируются, что обусловлено тем, что главная цель процесса привлечения – получение соответствующего результата от деятельности претендента, поскольку довольно сложно определить заранее, будет ли он работать эффективно.

Одним из достаточно распространенных способов привлечения работников на государственную службу в Украине являются публикации в средствах массовой информации объявлений об открытии вакансии и основных требований к специалисту. Согласно Типовому порядку проведения конкурса на занятие должностей государственной службы, утвержденного приказом Национального агентства Украины по вопросам государственной службы от 15 марта 2012 г., № 43 (вступление в силу состоится 1 августа 2014 г. – Т. К.) [11], основным путем привлечения специалистов на государственную службу является публикация в прессе объявления государственного органа о проведении конкурса или распространение его через другие средства массовой информации.

В управленческой практике кадрового обеспечения государ-

ственного управления методы выступают взаимодополняющими требованиями в работе с персоналом государственной службы. По общей классификации их можно разделить на (а) *экономические*, призванные стимулировать деятельность персонала, повышать материальную заинтересованность в эффективности работы; (б) *социально-психологические*, воздействующие на сознание и поведение служащих с целью формирования у них инициативы создания деловой обстановки в трудовых коллективах; (в) *правовые*, основанные на регулирующей роли правовых норм, установленных для определенных видов деятельности при руководстве или в служебной деятельности.

Особое место в кадрово-управленческой деятельности занимают административные методы, содержащие способы, приемы и действия прямого и обязательного определения поведения и деятельности людей со стороны соответствующих государственных органов. Из них выделяются императивный и диспозитивный – общие методы, характерные для всех отраслей права, особенность которых состоит в их приоритетности в деле регулирования управленческих общественных отношений в

сфере кадрового обеспечения органов государственного управления.

Основным для административного права был и остается императивный метод как метод властных предписаний, когда у объекта управления нет выбора варианта поведения и он должен действовать только так, как велено. Вместе с тем необходимо отметить, что этот метод постоянно, так сказать, «отдает» часть своего влияния методу диспозитивному, который характеризуется тем, что объект управления имеет определенную свободу выбора варианта поведения с учетом своих интересов.

Указанные методы реализуются путем:

а) использования предписаний, что представляет собой прямую обязанность совершать определенные действия, например, процедура конкурсного отбора, аттестация и т. п.;

б) установления запретов как прямая обязанность не совершать определенных действий, провоцирующих конфликт интересов и коррупционные действия, а также запрет получать подарки;

в) предоставления разрешений как право осуществлять определенные действия по своему усмотрению, право на профессиональное развитие

и карьерный рост. Этот метод деятельности может быть использован служащими в рамках осуществления ими управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения определяет эффективность всей административной работы;

г) возможного выбора одного из вариантов надлежащего поведения, предусмотренных в административно-правовой норме. В этом случае государственный служащий может выбрать по своему усмотрению один из нескольких методов или одну из форм деятельности, но в строгом соответствии с законом.

Кроме общих методов правового регулирования кадровому обеспечению присущи и методы специальные – субординации, координации, реординации, стимулирования. *Метод субординации* – один из ведущих в административно-правовом регулировании, без применения которого в упорядочении общественных отношений невозможно наладить четкую жизнедеятельную систему управления. С его помощью в отношениях между управляемым объектом и руководящим субъектом закрепляется положение подчиненности. Немаловажное место в административно-правовом регу-

лировании занимает *метод координации*, заключающийся в закреплении возможностей согласования управленческих действий между несколькими органами одного структурного уровня для достижения общей цели. Относительно новым является *метод реординации*, заключающийся в том, что управляемому объекту предоставляется право требовать от руководящего субъекта создания необходимых условий (материальных, организационных, финансовых) для своей деятельности.

Анализ литературы по вопросам управления персоналом позволяет выделить методы привлечения кадров на государственную службу: (а) *активные* – когда осуществляется поиск сотрудников через средства массовой информации, центры занятости и т. д. и (б) *пассивные* – когда люди сами ищут себе работу и среди этой массы избираются соответствующие специалисты [10, с. 55; 14].

Одними из основных методов повышения эффективности кадрового обеспечения государственного управления могут стать: (а) дополнительные функциональные нагрузки за отдельную плату, (б) перераспределение задач, (в) внутренний конкурс, (г) совмещение должностей и (д) ротация

кадров. Каждый из них имеет свои преимущества. Например, совмещение профессий оставляет кадровой службе возможности лучше оценить человека с точки зрения выполнения как своих обычных функциональных обязанностей, так и новых функций. В то же время совмещение позволяет специалисту оценить свои будущие должностные обязанности и сравнить их со своим собственным потенциалом [См.: 1, 4, 10; 12-14].

Метод ротации кадров на государственной службе может реализовываться путем периодического планового перевода работников с одной должности государственной службы на другую в пределах подгруппы должностей, если иное не предусмотрено законом. Этот метод нашел закрепление в п. 6 ст. 32 новой редакции Закона Украины «О государственной службе» № 4050-VI от 17 ноября 2011 г. (вступление в силу состоится 1 января 2014 г. – Т. К.).

Достаточно эффективным, на наш взгляд, является привлечение к государственной службе выпускников, закончивших высшие учебные заведения по соответствующей специальности, которые проходили производственную практику в органах исполнительной власти, занимались пробле-

мами будущего (написание ими курсовых и дипломных работ по теме, непосредственно касающейся будущей деятельности).

Заметим, что привлечение лиц на государственную службу имеет свои особенности. Должности госслужащих делятся на политические, административные и патронатные. Степень ответственности по каждой из них имеет различные аспекты. Так, в процессе привлечения персонала на должности, отнесенные к патронатным, можно пользоваться опосредованными методами, т. е. через посредников, поскольку эти специалисты занимаются исполнением (реализацией, сопровождением) приказов, распоряжений руководителя органа исполнительной власти, а к их функциональным обязанностям формирование политики в определенной области не входит. Поэтому этот метод экономит время кадровой службе [5]. Принципы и механизмы формирования отдельных специфических видов государственной службы (к примеру, «силовых министерств», правоохранительных органов, таможни) имеют существенные особенности. В этих ведомствах действует система контрактов, постоянно и для всех применяющиеся аттес-

тация, профессиональное тестирование и пр. [3].

Порядок отбора кадров на государственную службу основывается на положениях Конституции, Закона Украины «О государственной службе» (действует до 1 января 2014 г. – Т. К.), Положении о работе с кадрами в центральных и местных органах государственной исполнительной власти, на иных нормативных документах, закрепляющих правила, порядок отбора и приема на работу государственных служащих, их перемещения, организации аттестации, работу с резервом кадров и т. д. [См.: 6, 9, 11].

А. Воронько отмечает, что необходимым условием успешного кадрового обеспечения государственного управления должны стать: (а) активизация профориентации со стороны органов исполнительной власти, (б) учет этими органами сравнения возможностей внутреннего и внешнего привлечения работников (в) учет профиля соответствующих вакансий, (г) знание требований к вакантным должностям, (д) глубокий объективный анализ всех поступивших заявлений, предложений и личных дел претендентов, (е) продуманная организация подготовки и проведения заседаний конкурсной комиссии [2, с. 45].

Согласно Типовому порядку проведения конкурса на занятие должностей государственной службы отбор на должности государственных служащих в Украине происходит в несколько этапов:

1) образуется конкурсная комиссия для проведения отбора кандидатов на замещение вакантных должностей;

2) объявление государственного органа о проведении конкурса публикуется в печати или распространяется через иные средства массовой информации;

3) от лиц, желающих принять участие в конкурсе, принимаются документы, которые предварительно рассматриваются на соответствие установленным квалификационным требованиям к определенному уровню должности;

4) кадровая служба государственного органа проверяет представленные документы на соответствие их установленным требованиям, предусмотренным для кандидатов на должность государственного служащего;

5) отбираются кандидаты после проведения экзамена, порядок которого регламентируется приказом Главгосслужбы от 8 июля 2011 г., № 164, зарегистрированным Министерством юстиции Украины 28 июля 2011 г., № 930/19668 [8];

б) на основании рассмотрения представленных документов, результатов экзамена и собеседования с кандидатами, успешно сдавшими экзамен, конкурсная комиссия на своем заседании отбирает лиц для занятия вакантных должностей государственных служащих [11].

Можно констатировать, что сейчас основным методом профессионального отбора на государственную службу является экзамен для кандидатов на замещение вакантных должностей. Однако при таких условиях при приеме на государственную службу можно выявить только знания государственным служащим законодательства Украины (в частности, Конституции, Законов Украины «О государ-

ственной службе» [6] и «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» [7]), а также предписаний нормативно правовых актов с учетом специфики функциональных полномочий соответствующего центрального органа исполнительной власти и его структурного подразделения. При этом нравственный, культурный и управленческий потенциал государственного служащего, конечно же, остается без внимания. Таким образом, можно утверждать, что методы отбора на государственную службу на нынешнем этапе не отвечают потребностям настоящего времени, поскольку они не выполняют своей основной задачи – отбора надлежащих кадров.

Список литературы: 1. *Беляцкий Н. П.* Управление персоналом: учеб. пособ. / Н. П. Беляцкий, С. С. Велеско, П. Ройш. – Мн.: Интерпрессервис, Экоперспектива, 2002. – 352 с. 2. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління: навч. посіб. / О. А. Воронько. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с. 3. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: дис. ... д-ра. наук з держ. управління: 25.00.03. / Олуйко Віталій Миколайович. – К., 2005. – 424 с. 4. *Основы управления персоналом: учебник / под ред. Б. М. Генкина.* – М.: Высш. шк., 1996. – 383 с. 5. *Пархоменко-Куцевіл О. І.* Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. / Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна. – Дніпропетровськ, 2005. – 196 с. 6. Про державну службу: Закон України № 3723-XII від 12.12.1993 р. (втратить чинність 1 січня 2014 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page>. 7. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. 8. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців: наказ Голов. управління держ. служби України № 164 від 08.07.2011 р. (зареєстр. М-вом юстиції України 28.07.2011 р., № 930/19668) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11>. 9. Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для їх професійного зростання: пост. КМУ від 05.08.2009 р., № 813 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/akty/ministerstva-resolution/akt5qqtz5f.htm>. 10. Роль підготовки і підвищення кваліфікації держав-

них службовців в удосконаленні державного управління // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 54-59. 11. [Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: наказ Нац. агентства України з питань держслужби від 05.03.2012., № 43](#) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0709-12>. 12. Управление персоналом: учебник для вузов. – [2-е изд., перераб. и доп.] / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 560 с. 13. *Щекин Г. В.* Организация и психология работы с кадрами управления: учеб.-метод. пособ. – [В 2-х ч. – Ч. 1.] / Г. В. Щекин. – К.: МЗУУП, 1989. – 127 с. 14. *Яцюк В.* Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03 / Яцюк Володимир Андрійович. – К., 2001. – 214 с.

ФУНКЦІЇ Й МЕТОДИ У СТРУКТУРІ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗ- ПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кагановська Т. Є.

У статті розглянуто умови ефективності й перспективи кадрового забезпечення органів державного управління на прикладі функцій і методів як його правової бази. Наведено існуючі класифікації функцій і методів у структурі комплектування цих органів, роз'яснюється їх місце в адміністративно-правовому регулюванні.

Ключові слова: функція, метод, кадрове забезпечення, органи державного управління, державна служба, правове регулювання.

FUNCTIONS AND METHODS IN THE CONCEPTUAL FOUNDATIONS LEGAL REGULATION STAFFING GOVERNMENT

Kaganovska T. E.

In this article the terms of performance and prospects of staffing government on the example functions and methods as its legal basis, given the existing classification of functions and methods in the structure of the acquisition of the administration, explained their position in administrative and legal regulation.

Key words: function, method, staffing, government, public service, legal regulation.

Поступила в редакцію 12.12.2012 г.