УДК 35:340:658.3

І. Є. ЧОРНОБИЛЬ

ДІЯЛЬНІСТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРОФЕСІЙНОЇ АДАПТАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

***Д**осліджено відповідність чинного нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Кабінету Міністрів України сучасним вимогами до управлінської діяльності. Визначено ступінь регламентації механізму професійної адаптації в системі державного управління та проаналізовано основні тенденції розвитку нормативно-правової бази щодо питання професійної адаптації.*

***T**he research of existing legislation concerning the mechanism of professional adaptation in system of public administration of Ukraine at the level of the national government is conducted. In particular, the level of regulation for mechanism of professional adaptation in system of public administration is defined and the main trends of development of the legislation in sphere of professional adaptation are analysed.*

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, нормативно-правове забезпечення, професійна адаптація, кадрова політика, система державного управління, кадровий резерв, стажування.

Кадрова політика та управління державною службою були і залишаються одним з ключових пріоритетів усіх урядів часів незалежної України. Зміни урядів загалом не зупиняли прогресу в цій сфері, лише визначали інші вектори розвитку, ставили на порядок денний питання щодо формування інших механізмів державного управління. Однак окремі механізми державного управління у цій сфері залишились "обділеними увагою" урядів. Іншими словами, нормативно-правова база цих механізмів є неповною і недосконалою. У той же час практика управлінської діяльності, зокрема у країнах Західної Європи і США щороку доводить їх актуальність [1]. На нашу думку, до таких механізмів належить механізм професійної адаптації в системі державного управління України.

Проблема нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України загалом, і ролі Кабінету Міністрів України зокрема, дотепер не досліджувалась вітчизняними дослідниками. У той же час у дослідженнях С. Гайдученко [18], О. Зарудіна [19], А. Ліпенцева [20], Ок. Лазор та Ол. Лазора [21], В. Олуйко [22], А. Рачинського [23] проблема професійної адаптації досліджується в кількох актуальних аспектах, зокрема місця і ролі професійної адаптації в кадровій політиці органів державного управління, її мети, завдань і основних напрямків. Однак питання нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України залишається невирішеною частиною загальної проблеми.

Мета статті полягає в дослідженні відповідності існуючого нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Кабінету Міністрів України сучасним вимогами до управлінської діяльності.

Основними завданнями статті є такі:

– визначити ступінь регламентації механізму професійної адаптації в системі державного управління на рівні Кабінету Міністрів України;

– проаналізувати основні тенденції розвитку нормативно-правової бази щодо питання професійної адаптації в системі державного управління.

Уперше в законодавстві України поняття "професійна адаптація" було визначено в постанові Кабінету Міністрів України від 27.01.1994 р. № 48 "Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення" як "комплексна система заходів, покликана сприяти процесу пристосування особи до психологічних та організаційно-технічних особливостей професійної діяльності на виробництві, успішному професійному становленню працівника". Згідно з Концепцією, професійна адаптація була визначена одним з елементів професійної орієнтації, яка, у свою чергу, визначалась як "комплексна науково обґрунтована система форм, методів та засобів впливу на особу з метою оптимізації її професійного самовизначення на основі врахування особистісних характеристик кожного індивідуума та потреб ринку праці. Вона спрямована на досягнення збалансованості між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності" [23].

Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 р. № 250 "Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток" доповнює і деталізує розділ 7 Закону України "Про державну службу" і тим самим розширює можливості використання цього документа як інструмента професійної адаптації в системі державного управління [1].

Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. № 804 "Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах" є одним з небагатьох вітчизняних нормативно-правових актів, які безпосередньо регулюють питання, пов'язані із професійною адаптацією в системі державного управління. Разом з тим, "Положення про порядок стажування у державних органах" і на початку 1990-х рр. і тим більше на сучасному етапі не можна вважати таким, що відповідає вимогам часу. "Положення" за своєю суттю є більше рамковим документом, ніж таким, що містить детальне і всебічне регулювання. У дев'яти статтях (на нашу думку, такий обсяг є недостатнім з огляду на важливість проблеми і світову практику, яка склалась) "Положення" розглянуто такі питання:

– мета стажування в державних органах;

– можлива максимальна тривалість стажування;

– особливості трудових відносин під час стажування;

– нагляд за стажером;

– форма звітності про проходження стажування;

– можливості працевлаштування після проходження стажування.

Також зроблено спробу врегулювати питання відбору на стажування та

питання змісту стажування. Однак положення, які регулюють ці питання, є вкрай загальними і нечіткими [2].

Постанова Кабінету Міністрів України від 20.09.1995 р. № 747 "Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади" була видана на виконання Указу Президента України від 19.05.1995 р. № 381/95 "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій". "Положення" визначило мету роботи з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади. Для організації роботи з кадрами в апараті державних органів передбачене створення структурних підрозділів (кадрові служби) та розробку річних і перспективних планів роботи з кадрами, в яких визначаються заходи щодо їх добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, заохочення і контролю за їхньою роботою, в установленому порядку ведеться облік кадрів. Окремо було передбачено (ст. 8), що з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей осіб, які претендують на посади державних службовців, може проводитися в установленому порядку стажування у відповідному державному органі. Ст. 11 частково дублює ст. 18 Закону України "Про державну службу". Як і в Законі, тут є речення "При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до 6 місяців". Однак "Положення" містить ще й додаткове тлумачення, що "в разі негативного результату випробування особа звільняється з посади державного службовця згідно із законодавством про працю". Окрім того, вперше було закріплено особливі права кадрового резерву Так, згідно зі ст. 12, "Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які зараховані до кадрового резерву, досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативу, постійно підвищують свій професійний рівень. Без конкурсного відбору за рішенням керівника відповідного державного органу можуть бути переведені на більш високі посади державні службовці, які зараховані до кадрового резерву чи пройшли стажування, а також в інших випадках, передбачених законодавством". Обумовлено мету створення кадрового резерву і форми роботи з ним [3].

Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 782 "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців", хоча й регулює механізм державного управління, безпосередньо дотичний (як одна з можливих передумов) до професійної адаптації в системі державного управління, однак не містить жодних положень щодо професійної адаптації [4].

Постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.1996 р. № 912 "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" була прийнята з метою створення правових і організаційних засад для ефективної діяльності кадрової служби, пов'язаної із забезпеченням реалізації кадрової політики в органах виконавчої влади. Найважливішим у цій постанові було визначення основних завдань, функцій і прав кадрової служби [5].

Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. № 851 "Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних

адміністрацій" визначає, що члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати осіб на посади патронатної служби. Постанова хоч і передбачає інший порядок призначення на посади патронатної служби, ніж за конкурсом, і визначає основні завдання працівників патронатної служби, однак не регулює питань, пов'язаних із професійною адаптацією цієї категорії державних службовців [6].

Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1999 р. № 1374 "Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій" була прийнята невдовзі після прийняття закону "Про місцеві державні адміністрації" з метою детального регулювання частини другої ст. 11 цього закону. Постанова детально врегулювала процедури, які передують призначенню, однак жодним чином не регламентує питання входження в посаду новопризначених керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [7].

Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02 2001 р. № 199 "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби" є одним з ключових нормативних документів у сфері професійної адаптації в системі державного управління. Постанова визначає мету формування кадрового резерву, джерела та порядок його формування і поповнення. Стаття 8 регламентує, яка робота проводиться з особами, зарахованими до кадрового резерву, відповідно до затверджених керівниками державних органів чи їхніх структурних підрозділів особистих річних планів. На нашу думку, ця робота є, за своїм змістом, однією з форм професійної адаптації в системі державного управління, оскільки вона передбачає таке:

– 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 [8].

Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 р. № 953 "Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління" визначила, що потребують суттєвого вдосконалення такі процедури:

– відбору кадрів, проведення конкурсів, забезпечення прозорості і гласності під час призначення на посади та просування по службі, робота з кадровим резервом,

забезпечення конкурентоспроможність державної служби на ринку праці, підвищення зацікавленості кадрів у продуктивній і якісній роботі. Прийняття на державну службу передбачає запровадження єдиного порядку проведення конкурсу і стажування зі складанням іспиту, порядок проведення якого необхідно розробити з урахуванням досвіду інших країн, розробок вітчизняних наукових установ і навчальних закладів;

– формування дієвого кадрового резерву. Необхідно розробити методику оцінки потенційних можливостей кандидата на відповідну посаду і процедури залучення перспективних фахівців до державної служби, передбачивши особливі умови їх соціального захисту та звільнення з державної служби. Є необхідність у розробленні спеціальних засобів оцінки якісного складу керівників підприємств, установ і організацій, що дозволить надавати розширені рекомендації щодо формування резерву на посади в системі державної служби.

На жаль, вирішення саме цих проблем не було передбачене Основними напрямами та заходами з реалізації Програми, на які в 2004 – 2006 рр. було виділено близько 1,5 млн грн [9].

Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 р. № 1386 "Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування" майже повністю копіює постанову Кабінету Міністрів України від 28.02 2001 р. № 199 "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби", зокрема в частині, де регламентується зміст роботи з особами, зарахованими до кадрового резерву [10].

Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169 "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" містить у собі важливу, з точки зору проблеми професійної адаптації в системі державного управління, норму про те, що "кандидати, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди, за рішенням конкурсної комісії можуть бути рекомендовані для зарахування до кадрового резерву в цьому державному органі і протягом року прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу". Таким чином установлюється важливе джерело кадрового резерву, який у свою чергу є одним із механізмів професійної адаптації в системі державного управління [11].

Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 212 "Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків" доповнює і деталізує розділ 7 закону "Про державну службу" і, тим самим, розширює можливості використання цього документа як інструмента професійної адаптації в системі державного управління [12].

Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 р. № 1444 "Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання" переслідувала мету підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також створення умов для професійного зростання перспективних молодих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Основним інструментом професійної адаптації в системі державного управління, якого стосувались положення програми було

стажування. Так, програма зазначає, що стажування осіб віком до 28 років в органах державної влади та органах місцевого самоврядування проводиться в установленому порядку з метою виявлення достатнього професійного рівня та ділових якостей для роботи на вакантній посаді. Результатом такого стажування є, як правило, надання зазначеним особам переваги під час проходження конкурсу на заміщення вакантних посад або їх зарахування до кадрового резерву. Відповідно, одним з очікуваних результатів реалізації програми було збільшення кількості молодих осіб, які пройшли стажування на посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. З метою досягнення цього результату було передбачено такий захід, як внесення до планів роботи центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій окремий розділ з питань добору для стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування молоді зі студентів вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації з метою внесення їх до кадрового резерву на посади державних службовців [13].

Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746 "Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки" була прийнята з метою "визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів … та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України". Ціла низка положень програми стосується діяльності, яка безпосередньо чи опосередковано впливає на проблему професійної адаптації в системі державного управління.

Згідно з Програмою, серед пріоритетних напрямів раціоналізації управління державною службою належне місце повинне зайняти врегулювання процедурних питань проходження державної служби, зокрема в частині:

– добору кадрів із застосуванням механізму ротації, прозорості просування по службі на основі використання інституту кадрового резерву, впровадження процедури тестування при проведенні іспитів у процесі конкурсу на зайняття посад державних службовців;

– упровадження механізму попереднього відбору для включення до резерву на посади державних службовців із залученням центрів оцінювання персоналу, що утворюються в системі управління державною службою;

– адаптації молодих державних службовців, планування їх кар'єри, розв'язання соціальних проблем;

– відбору державних службовців з урахуванням рівня професійної компетентності та забезпеченням публічного, прозорого і справедливого оцінювання кандидатів на зайняття посад усіх рівнів [14].

Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 842 "Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення" визначила професійну орієнтацію населення як "науково обґрунтовану систему взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізації здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір професії або на зміну виду трудової діяльності". Як і в Концепції, затвердженій

1994 р., одним із структурних елементів професійної орієнтації населення було визначено професійну адаптацію. Тепер професійна адаптація визначалась як "науково обгрунтована система заходів, що забезпечує входження, оволодіння та досягнення особою професійної майстерності у конкретному виді професійної діяльності на конкретному робочому місці". Однак той факт, що "забезпечення професійної адаптації працівників на підприємствах, в установах та організаціях, сприяння професійному становленню працівників" визначено у Концепції виключно як одна із форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, а не як завдання, для, наприклад, органів державної виконавчої влади, говорить про те, що проблема професійної адаптації по сьогодні розцінюється Кабінетом Міністрів як другорядна і малозначуща, а її розв'язання покладається на роботодавців, профспілкові та інші громадські організації [15].

Отже, у результаті проведеного дослідження існуючого нормативно-правового регулювання механізму професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Кабінету Міністрів України можна дійти такого висновку.

Регламентація механізму професійної адаптації в системі державного управління на рівні Кабінету Міністрів України є недостатньою. Постановами Кабінету Міністрів розширено і доповнено рамкове регулювання окремих інструментів професійної адаптації в системі державного управління (випробування при прийнятті на роботу, стажування, кадровий резерв, матеріальне і соціально-побутове забезпечення), закладене законами України. Разом з тим, можна констатувати, що Кабінетом Міністрів не вироблено системного підходу до механізму професійної адаптації в системі державного управління, а лише зроблено спробу його регулювання на рівні окремих інструментів.

Ключовою тенденцією діяльності Кабінету Міністрів щодо нормативно-правового регулювання механізму професійної адаптації в системі державного управління України було те, що вона орієнтувалась у першу чергу на виконання або розширення положень окремих указів Президента України, прийнятих у сфері кадрової політики і управління державною службою. Уточнення і доповнення норм, закладених в окремих законах України, прийнятих у тій же сфері, реалізовувалось менш оперативно і системно. Повноваження щодо практичного впровадження механізму професійної адаптації в системі державного управління України в опосередкованій формі покладено на Головне управління державної служби України, оскільки термін "професійна адаптація" не використано.

Таким чином, можна стверджувати, що проблема потребує подальшого дослідження, зокрема аналізу відповідності існуючого нормативно-правового забезпечення механізмів професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Головного управління державної служби та окремих міністерств сучасним вимогами до управлінської діяльності.

Література:

1. Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1994 р. № 48. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

2. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток: постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 р. № 250. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

3. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. № 804. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

4. Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20.09.1995 р. № 747. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

5. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 782. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

6. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 2.08.1996 р. № 912 . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

7. Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. № 851 . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

8. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1999 р. № 1374 . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

9. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02 2001 р. № 199 . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

10. Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 р. № 953. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

11. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 р. № 1386. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

12. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169 . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

13. Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 212. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

14. Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 р. № 1444. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

15. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

16. Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення : постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 842. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

17. *Гайдученко С. О.* Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. О. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 3 (3). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gsokes.pdf

18. *Гайдученко С. О.* Кадрове планування в сфері державної служби: цілі, завдання, заходи / С. О. Гайдученко // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/06.pdf

19. *Зарудін О. В.* Кадри та персонал. Проблеми і шляхи їх вирішення / О. В. Зарудін // Державне управління: теорія і практика. – 2008. – № 1 (7). – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/zarudin.pdf

20. *Чемерис А. О.* Проблеми кадрового забезпечення державної служби / А. О. Чемерис, А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління : [наук. зб.]. – Х. : УАДУ ХФ, 2000. – № 1 (6). – С. 74–83.

21. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – Вид. 3-тє, допов. і перероб. / . – К. : Дакор, 2009. – 560 с.

22. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

23. *Рачинський А. П.* Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування / А. П. Рачинський // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/04.pdf

Надійшла до редколегії 18.03.2010 р.