



за допомогою апарату теорії ймовірностей і математичної статистики. На нашу думку це є перспективним напрямком подальших розвідок даної проблеми.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 3 від 27 жовтня 2004 року)*



*ЗСаєнко В.М.,
керівник Головного управління з
питань звернень громадян, керівник
Служби Президента України з питань
прийому громадян*

ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДИ СЛУЖБОВЦІВ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: УМОВИ ВСТУПУ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Вперше в Україні дослідження процесу проходження державної служби було здійснено в дисертаційній роботі П.Т. Павленчика¹. Автор розглянув проходження державної служби як цілісну систему, взаємодія та взаємозв'язки якої разом із зовнішніми, відносно до цієї системи, організаційно-управлінськими та іншими факторами мають забезпечити досягнення встановлених для системи цілей – формування якісного складу службовців, а також їх ефективної діяльності.

П.Т. Павленчик встановив, що сутність проходження державної служби має соціальну обумовленість, визначається метою та завданнями державної служби, а також інтересами суспільства, в кожний історичний момент відтворюється суспільством і за рівнем його розвитку характеризується і вдосконалюється.

Ми поділяємо точку зору П.Т. Павленчика, що “проходження державної служби в широкому розумінні – тривалий організаційно-правовий процес, що починається з добору кадрів, прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, продовжується просуванням по службі та закінчується припиненням державної служби”².

На умови вступу та призначення на посади службовців в державних органах регіонів України впливають такі фактори зовнішнього середовища як: законодавчі обмеження; ситуація на ринку праці службовців в регіоні; склад службовців в державних органах регіонів.

Факторами внутрішнього середовища державного органу регіону є: принципи роботи з службовцями, стратегічні кадрові програми, наприклад, принципи просування службовців, що вже працюють в державному органі та ін.

Автором було проаналізовано підбір службовців в регіонах України. Аналіз показав, що більше уваги стало приділятися питанням підбору та розстановки кадрів у Харківській області. Так, призначення заступників голови облдержадміністрації здійснюється відповідно

¹ Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади. Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. - К., НАДУ при Президентові України, 2001. – С. 16-20
² Там само.



до постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року № 1369. У 2002 році призначено 4 заступники голови облдержадміністрації (усі 4 – з резерву кадрів), які мають відповідний досвід керівної роботи в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, досвід господарської роботи, належні організаторські здібності.

Призначення голів райдержадміністрацій, начальників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року № 1658 та від 29 липня 1999 року № 1374. У 2002 році призначено 7 голів райдержадміністрацій. Із резерву призначено трьох голів, які перед призначенням на посади голів райдержадміністрацій обіймали посади перших заступників голів райдержадміністрацій і були досконало обізнані зі станом справ у районах. Один з них, перед призначенням головою Золочівської райдержадміністрації, працював головою Коломацької райдержадміністрації, троє, перед призначенням на посади голів райдержадміністрацій, мали відповідний досвід господарської роботи та роботи на керівних посадах в органах виконавчої влади.

У 2002 році призначено 12 начальників управлінь обласної державної адміністрації (із резерву – 6, через стажування – 3, у зв'язку з переведенням – 2, шляхом конкурсного відбору – 1), 42 заступники голів райдержадміністрацій (із резерву – 23, через стажування – 16, за конкурсом – 3), заступників начальників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації 27 (із резерву – 11, після стажування – 3, за конкурсом – 5, переведені на рівнозначні посади – 7).

За 8 місяців 2003 року призначено на посади 4 голови райдержадміністрації (із резерву – 3). На посаду голови Дергачівської райдержадміністрації призначено голову, яка не перебувала у кадровому резерві на цю посаду, а перед призначенням працювала заступником голови Золочівської райдержадміністрації і 10 років очолювала управління економіки Дергачівської райдержадміністрації.

У поточному році призначено 25 заступників голів райдержадміністрацій (із резерву – 13, через стажування – 9, конкурс – 3), 3 начальники управління облдержадміністрації (2 – з резерву, 1 – за конкурсом після стажування), 24 заступники начальників управлінь облдержадміністрації (із резерву – 7, шляхом конкурсного відбору – 6, через стажування – 6, переведені на рівнозначні посади – 5).

Звільнено 4 голови райдержадміністрації (за власним бажанням – 3, у зв'язку з переходом на іншу роботу – 1), 21 заступник голови райдержадміністрацій (2 – у зв'язку з виходом на пенсію, 5 – у зв'язку з припиненням строку повноважень голови райдержадміністрації, 6 – за власним бажанням, 4 – за згодою сторін, 3 – у зв'язку з переведенням, 1 – за станом здоров'я), 3 начальники управління облдержадміністрації (за власним бажанням – 2, у зв'язку з виходом на пенсію – 1), 14 заступників начальників управлінь облдержадміністрації (3 – за власним бажанням, 7 – у зв'язку з переведенням, 1 – за згодою сторін, 1 – у зв'язку з виходом на пенсію, за станом здоров'я – 2).

Станом на 1 вересня 2003 року в апараті облдержадміністрації були вакантно 2 посади державних службовців, в райдержадміністраціях – 81 посада, в управліннях, відділах та інших структурних підрозділах облдержадміністрації – 18 посад.

Серед загальної кількості вакантних посад є посади керівників, які не заповнені. Так, тривалий час вакантні посади першого заступника голови Первомайської райдержадміністрації (з 27.03.2003 р.), заступника голови Харківської райдержадміністрації (з 08.04.2003 р.), заступника голови Шевченківської райдержадміністрації (з 22.04.2003 р.), першого заступника начальника Головного управління сільського господарства і



продовольства облдержадміністрації (з 19.05.2003 р.).

Як свідчить аналіз, кількість претендентів на заміщення вакантних посад спеціалістів, особливо в районних державних адміністраціях, зменшилась у порівнянні з минулими роками у 2-3 рази. Так, якщо у 2000, 2001 роках на одне вакантне місце було 3-4 претенденти, то у 2002 та 2003 роках – 1-2, а іноді – жодного, що пов'язано, у першу чергу, з ще недостатнім рівнем заробітної плати державних службовців.

Призначення на посади державних службовців в органах виконавчої влади області здійснюється з дотриманням вимог чинного законодавства.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 “Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” у апараті облдержадміністрації, райдержадміністраціях, управліннях, відділах та інших структурних підрозділах облдержадміністрації затверджено порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців та затверджені переліки питань на перевірку знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень державного органу.

З метою забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу проведені конкурси на заміщення вакантних посад керівників структурних підрозділів облдержадміністрації. Так, у 2002 році проведені конкурси на заміщення вакантних посад начальника служби у справах неповнолітніх, начальника управління з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи, у 2003 році – начальника управління будівельного комплексу облдержадміністрації.

При призначенні на посади заступників голів райдержадміністрацій, керівників структурних підрозділів облдержадміністрації з ними проводяться співбесіди у відділі кадрової роботи та з питань державної служби, організаційному відділі апарату облдержадміністрації, із заступниками голови облдержадміністрації, про що робиться запис у “Картці погодження для призначення на посаду”.

На підставі аналізу якісного складу працівників апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації, райдержадміністрацій розроблено прогноз вибуття керівників, термін перебування яких на державній службі закінчується у 2003-2007 роках.

Аналіз стану кадрової роботи в апараті та структурних підрозділах Херсонської обласної державної адміністрації, райдержадміністраціях свідчить, що в області докладаються певні зусилля щодо поліпшення кадрового забезпечення державної служби та підвищення відповідальності управлінських кадрів за наслідки їх діяльності.

Робота по якісному добору та розстановці кадрів в області при вирішенні питань щодо призначення на державну службу проводиться згідно з вимогами Закону України “Про державну службу” та чинного законодавства про працю.

Так, із 79 державних службовців органів виконавчої влади, призначення та звільнення з посад яких входить до компетенції голови обласної державної адміністрації (або за погодженням з ним), 25 чоловік (31,6 %) були прийняті з резерву, 30 (38 %) – за стажуванням, 4 (5,1 %) – за конкурсом, 5 (6,3 %) – за погодженням з вищестоящими органами та 15 (19 %) – за іншими процедурами, передбаченими законодавством.

У 2003 році 5 голів районних державних адміністрацій (Великопетинської, Чаплинської, Цюрупинської, Новотроїцької) призначені із кадрового резерву. За погодженням з Головним управлінням державної служби України на посаду начальника відділу кадрової роботи з питань державної служби – 1 чол. На посаду заступника начальника Головного



управління економіки з кадрового резерву за погодженням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України – 1 чол., на посаду перших заступників та заступника начальника Головного управління сільського господарства і продовольства – 3 чоловіка.

Протягом 2002 року в області призначено голову обласної державної адміністрації, заступника, 5 заступників голови обласної державної адміністрації звільнено відповідно 2 і 4. Причиною звільнення заступників голови було припинення їх повноважень у зв'язку з призначенням нового голови обласної державної адміністрації. У 2003 році звільнено 2 заступники голови обласної державної адміністрації за поданою ними заявами.

У 2002 році звільнено 8 голів районних державних адміністрацій та 7 – у 2003 році, три із них звільнено за невиконання доручень Президента України, Кабінету Міністрів України та неналежне виконання службових обов'язків щодо створення умов ефективного функціонування ринку зерна, задоволення потреб населення у продуктах першої необхідності як необхідних складових продовольчої безпеки держави. За цей же період звільнено 35 та призначено 46 заступників голів районних державних адміністрацій.

У місцевих органах виконавчої влади області працюють 1998 осіб, з них в апараті обласної державної адміністрації – 86 чоловік, у структурних підрозділах обласної державної адміністрації – 653 та в районних державних адміністраціях – 1259 чоловік, з яких 1492 чоловіки (74,4 %) мають вищу освіту, 406 (13,4 %) – середню спеціальну.

З 27 самостійних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації в 10 підрозділах є працівники кадрових служб, а в 17 підрозділах додаткові обов'язки покладено на окремих спеціалістів. 90 % спеціалістів, які забезпечують кадрову роботу, мають вищу освіту.

В області забезпечується виконання вимог Закону України “Про державну службу” при вирішенні питань призначення на державну службу. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців” та Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого наказом Головного управління державної служби України та Української Академії державного управління при Президентові України від 10 травня 2002 року № 30/84, головою обласної державної адміністрації видане розпорядження від 30 жовтня 2002 року № 1029 “Про порядок організації конкурсного відбору і проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців в обласній державній адміністрації”. У ньому затверджено склад комісії обласної державної адміністрації з конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців. Конкурсна комісія розглядає документи, вивчає ділові та моральні якості претендентів на вакантні посади. Оголошення про вакантні посади та умови конкурсу подаються в засоби масової інформації. Кожний претендент при прийомі на державну службу ознайомлюється з вимогами нормативно-правових документів щодо прийому на державну службу та з вимогами Закону України “Про боротьбу з корупцією”, “Про державну службу”, із Загальними правилами поведінки державного службовця.

Прикладом організації кадрової роботи на належному рівні може бути Великоолександрівська районна державна адміністрація, в якій добре поставлена робота з підготовкою кадрового резерву. Навчання осіб, зарахованих до кадрового резерву, проводиться згідно із затвердженим планом щоквартально. При цьому слід зазначити відповідальне ставлення працівників до підготовки занять.

У зазначеній районній державній адміністрації є списки осіб, зарахованих до кадрового



резерву за напрямками: сільськогосподарський, економічний, гуманітарний, технічний. В районі також проводиться, згідно окремого плану, юридичний всеобуч державних службовців. Запроваджено стажування сільських (селищних) голів та секретарів згідно з окремим планом. Стажисти ознайомлюються із новими формами роботи у відділах апарату районної державної адміністрації, з планами роботи та новими законодавчими документами.

У Генічеській районній державній адміністрації найкраще поставлена робота із перспективною молоддю. Створено банк даних на студентів старших курсів вузів. У 2002 році в районній державній адміністрації та її структурних підрозділах пройшли стажування 11 студентів Херсонського державного технічного університету та Запорізького юридичного університету. За результатами стажування чотирьох з них зараховано до кадрового резерву на посади державних службовців.

Добре поставлена робота з молоддю у Високопільській районній державній адміністрації, де більше 50 відсотків резерву кадрів державних службовців складає молодь до 30 років. На достатньому рівні проводиться робота у Верхньорогачицькій районній державній адміністрації, де розглядалося на колегії райдержадміністрації питання “Про стиль і методи роботи районної державної адміністрації щодо підвищення дієвості кадрового резерву органів виконавчої влади”.

Незважаючи на певні позитивні напрацювання по даному питанню, в області недостатня увага приділяється залученню молоді на державну службу. Так, із 61 кандидата, що перебувають в резерві на голів райдержадміністрацій, лише 4 у віці до 30 років, 15-у віці від 31 до 40 років, 14 – від 51 до 60 років. Із затверджених у 2002 – 2003 роках 70 перших заступників і заступників голів районних державних адміністрацій, 66 у віці від 41 до 60 років.

За освітнім рівнем серед резервістів на посади III-V категорії переважає 48 відсотків спеціалістів із сільськогосподарською освітою, 30,4 – з гуманітарною, 10,4 – з економічною, 0,4 – юридичною освітою, в той час як серед резерву IV-V категорії переважають спеціалісти із технічною та гуманітарною освітою, відповідно 35 і 31 відсоток, з економічною і юридичною 7 відсотків і 3,8 відсотка.

В професійно-кваліфікаційній структурі кадрового резерву райдержадміністрації і структурних підрозділів облдержадміністрації, розподіл групи резервістів є таким: вчителі – 29,6 відсотка і 23,4 відсотка; інженери – 27,3 і 32,3 відсотка; агрономи – 17,3 і 3,2 відсотка; економісти – 10,7 і 10,1 відсотка; бухгалтери – 2,7 і 3,2 відсотка; фінансисти – 1,1 і 1,3 відсотка відповідно.

Вищенаведені показники свідчать про недостатність у резерві спеціалістів економічно-фінансового і юридичного напрямку. Крім того, відстежується низький рівень – 0,8 відсотка спеціалістів соціологів, політологів і працівників соціального напрямку. Недостатність в системі управління органів виконавчої влади вищезазначених спеціалістів, суттєво знижує потенційні можливості управлінської діяльності органів виконавчої влади. А це – свідчення того, що кадрові служби у своїй діяльності не практикують застосування методу функціонального підходу щодо формування резерву за професійно-кваліфікаційним характеристикам спеціалістів.

У райдержадміністраціях мало осіб, зарахованих до кадрового резерву, які закінчили або навчаються в Національній Академії державного управління при Президентові України.

У Головному управлінні праці та соціального захисту населення, управлінні містобудування та архітектури обласної державної адміністрації, у Бериславській, Іванівській, Нижньосірогозькій, Скадовській та інших райдержадміністраціях у кадровому резерві



перебувають державні службовці з 1994-1996 років і до цього часу не просувалися по сходинкам службової кар'єри. Це свідчить про те, що новопризначені керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, голови райдержадміністрацій здебільшого не рахуються з резервом, сформованим їх попередниками і як результат – підхід у роботі з резервом стає формальним, а сам резерв виявляється не дієвим.

Серед недоліків у роботі кадрових служб Головного управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи облдержадміністрації, Горностаївській і Чаплинській райдержадміністраціях мають місце випадки, коли до резерву на керівні посади зараховані відповідно 2, 1 і 3 особи з незакінченою вищою освітою.

В управлінні житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури, енергоресурсів та енергозбереження, по управлінню об'єктами спільної власності територіальних громад області до кадрового резерву на керівні посади зараховані особи граничного віку. В управлінні охорони здоров'я та з питань забезпечення ліками до кадрового резерву зараховані особи, які звільнені з посад державних службовців, а в управлінні переробної промисловості і продовольства відсутній кадровий резерв на посаду начальника управління.

Цікавим на нашу думку є досвід Київської області. Керівний склад обласної державної адміністрації, її структурних підрозділів та районних державних адміністрацій працює стабільно при незначній плинності кадрів на цих посадах. Зокрема, протягом 2002 та 2003 років призначено трьох заступників голови облдержадміністрації, звільнено одного.

Із 25-ти керівників структурних підрозділів призначено чотирьох начальників управлінь (1 – головне управління економіки, 1 – управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, 1 – відділ у справах релігій та 1 – новоутворене управління з питань внутрішньої політики).

Протягом зазначеного періоду звільнено лише одного голову райдержадміністрації (Сквирська райдержадміністрація) та призначено двох голів райдержадміністрацій (Поліська та Володарська райдержадміністрації). У 2002 році відбулося перепризначення з посади голови Володарської райдержадміністрації на посаду голови Сквирської райдержадміністрації. У цілому, керівні працівники обласної державної адміністрації молодші граничного віку, визначеного для державної служби. В структурних підрозділах Київської обласної державної адміністрації термін перебування на державній службі продовжено лише начальникові служби у справах неповнолітніх та першому заступникові начальника головного управління економіки. Випадки прийняття на державну службу осіб після досягнення ними граничного віку відсутні.

Прийняття на посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до чинного законодавства в основному шляхом конкурсного відбору. Для проведення конкурсної процедури в апараті та інших структурних підрозділах облдержадміністрації, райдержадміністраціях, міськвиконкомках утворені конкурсні комісії, їх засідання протоколюються, оголошення про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців друкуються у газеті "Київська правда" та місцевих засобах масової інформації.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що хоча призначення на посади в державних органах регіонів України відбувається відповідно до чинного законодавства, однак цей процес позначений певними недоліками. Їх причиною перш за все є недостатня оперативність у роботі з кадрами і кадровим резервом.



Використана література:

1. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади. Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. - К., НАДУ при Президентові України, 2001. - 20 с.
2. Павленчик П.Т. Законодавче регулювання роботи з кадрами державної служби // Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19 - 20 верес. 1996 р. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - 168 с.
3. Нижник Н.Р. Проблеми сучасної державно-управлінської еліти України // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. наук.-пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії, 29 трав. 1997 р. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 312 с.
4. Нижник Н.Р., Яцюк В.А. Державний службовець - центральна фігура системи виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: 36. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 224 с.
5. Яцуба В.Г. Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 1999. - 19 с.

