

4. *Науменко М. І.* Військова освіта в Україні: стан, проблеми, перспективи інноваційного розвитку / М. І. Науменко // Наука і оборона. - 2009. - № 2. - С. 24-32.
5. *Приходько Ю. І.* Концептуальні засади розвитку військової освіти в Україні / Ю. І. Приходько // Військова освіта : зб. наук. пр. - 2008. - № 1 (21). - С. 126-138.
6. *Семон Б. Й.* Особливості інтеграції військової освіти і науки в сучасних умовах / Б. Й. Семон, О. М. Неділько // Труды Академії. - 2007. - № 79. - С. 12-16.
7. *Власко О. М.* Система забезпечення якості кадрової політики Міністерства оборони України в Збройних Силах України / О. М. Власко // Військ. освіта : зб. наук. пр. - 2008. - № 1 (21). - С. 169-176.
8. *Романченко С. І.* Методика оцінювання ефективності використання кадрового потенціалу в Збройних Силах України / С. І. Романченко, В. М. Артюх // Труды академії. - 2008. - № 7 (87). - С. 12-20.
9. Підходи до управління кар'єрою офіцерського складу / С. О. Богунов, Ю. М. Герман, О. Ю. Сакун, Б. Н. Шупель // Військ. освіта : зб. наук. пр. - 2002. - № 10. - С. 200-211.
10. *Радецький В. Г.* Питання трансформації оборонних структур України та удосконалення системи військової освіти / В. Г. Радецький, В. М. Телелим, Ю. Г. Даник // Наука і оборона. - 2009. - № 1. - С. 15-19.
11. Професійна освіта : словник / [за ред. Н. Г. Ничкало]. - К. : Вища шк., 2000. - 380 с.
12. *Щокін Г. В.* Закони соціального розвитку і управління / Георгій Васильович Щокін. - К. : МАУП, 2006. - 189 с.
13. *Щокін Г. В.* Управління суспільним розвитком: загальна концепція / Георгій Васильович Щокін. - К. : МАУП, 2005. - 184 с.
14. *Афанасьєв В. Г.* Научное управление обществом / Виктор Григорьевич Афанасьев. - М. : Политиздат, 1973. - 390 с.
15. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
16. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. - К. : Юрид. думка, 2007. - 336 с.
17. *Авер'янов В. Б.* Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Вадим Борисович Авер'янов. - К. : Юстініан, 2007. - 288 с.
18. Конституція України. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html

Оксана Пархоменко-Куцевіл,
кандидат наук з державного управління,
заступник проректора НАДУ

Теоретико-методологічні засади організації роботи з кадровим резервом державної служби: зарубіжний та український досвід

У статті проаналізовано сучасні концепції удосконалення системи роботи з кадровим резервом державної служби в Україні та за кордоном.

Ключові слова: кадровий резерв державної служби, етапи системи роботи з кадровим резервом державної служби.

In the article are analyzed the modern conceptions of improvement of the system of work with skilled reserve of public service in Ukraine and a foreign country.
Key words: skilled reserve of public service, stages of the system robot with skilled reserve of public service.

Постановка проблеми. Кадровий резерв державної служби є однією з основ постійного та якісного оновлення складу державної служби. Резерв повинен створюватися з професійних, амбітних, здатних до самовдосконалення особистостей, які мають відповідну освіту, досвід роботи та бажання працювати на користь державі. Враховуючи постійну плінність кадрів державної служби, саме кадровий резерв забезпечить заповнення вакансій відповідними фахівцями.

Однак можна констатувати, що на даний час кадровий резерв не виконує своєї місії, а існує лише у формальному вигляді. Кожне ключове призначення на державну посаду здійснюється не з урахуванням осіб, які перебувають у кадровому резерві, а з урахуванням дружніх або родинних зв'язків, прихильності до певної політичної партії.

Враховуючи те, що кадровий резерв державної служби - це майбутнє державної служби, а також швидкозмінні процеси, що відбуваються у світовому та українському суспільстві, проблема зміни концептуальних підходів до формування кадрового резерву державної служби стає нагальною та актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування кадрового резерву приділяється належна увага українськими та зарубіжними вченими. Зокрема, проблеми формування та функціонування кадрового резерву державної служби розглядають В.Андрушко [1], Г.Атаманчук [2], В.Баранчук [6], В.Бодрух [6], М.Борсук [3], Д.Демичев [5], Г.Леліков [6], О.Літвінцева [8], О.Оболенський [6] та ін.

Однак зазначені дослідники не пропонують системного підходу до формування кадрового резерву державної служби. Крім того, поза увагою вчених залишається проблема доцільності формування кадрового резерву політиків та громадських діячів.

Враховуючи те, що в багатьох наукових працях та публікаціях проаналізовані лише сучасні проблеми формування кадрового резерву державної служби, серед *невирішених раніше частин загальної проблеми* - обґрунтування системного підходу до формування кадрового резерву державної служби та визначення шляхів удосконалення системи формування кадрового резерву державної служби.

Тому *основною метою* статті є визначення та обґрунтування інноваційної концепції вирішення проблеми формування якісного кадрового резерву державної служби.

Виклад основного матеріалу. На початку дослідження з'ясуємо змістовне наповнення поняття "кадровий резерв державної служби". Так, кадровий резерв - це "потенційні" працівники, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації (установи, закладу). Крім того, поняття "резерв" можна розглядати як потенційні (нерозкриті) можливості фахівця, який вже працює на державній службі, та у разі призначення на вищу за ієрархічністю державну посаду має можливість виконувати інші, більш складні функції. Таким чином, "кадровий резерв державної служби" пропонується розглядати в двох ракурсах:

- як сукупність претендентів, які ще не працюють на державній службі, але мають відповідні досвід, навички, вміння;

- як сукупність фахівців, які уже обіймають посади державних службовців, але мають високий кадровий потенціал, що дає їм змогу претендувати на вищі за ієрархічністю посади державної служби.

Головним фактором, який визначає процес формування кадрового резерву у зарубіжних країнах, є:

- 1) рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву;

- 2) об'єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів, які залучені до кадрового резерву;

- 3) планування професійної посадової кар'єри державного (цивільного службовця);

- 4) гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній (цивільній) службі.

У країнах Європейського Союзу існує таке поняття, як підготовча служба. Підготовча служба характеризується наступними концептуальними рисами:

- а) її метою є теоретична і практична підготовка до відповідного виконання службових обов'язків, а також з'ясування професійної придатності майбутнього чиновника;

- б) підготовча служба у більшості випадків є обов'язковою для кандидатів, які вперше призначаються на публічну службу, але також може встановлюватися перед постійним призначенням на посади кандидатом, які вже перебували чи перебувають на службі;

- в) строки підготовчої служби встановлюються законами і можуть бути чітко визначеними або стосуватись максимальної межі;

- г) після закінчення строку підготовчої служби особа в багатьох країнах здає кваліфікаційний іспит, за результатами якого приймається рішення або про припинення служби, або про постійне призначення на посаду [10, с. 67].

Тобто підготовча служба є основою формування не тільки професійної державної служби, а й кадрового резерву державної служби за відсутності вакансій. На наш погляд, підготовча служба має сенс і повинна бути застосована у нашій країні.

Питанням визначення оптимальних шляхів використання кадрового резерву в останній час опікуються російські політики, вчені. Так, Указом Президента Росії від 25 серпня 2008 р. № 1252 організована Комісія при Президентові РФ з формування та підготовки резерву управлінських кадрів, завдання якої полягає в розробці пропозицій Президенту РФ щодо державної політики в галузі формування та ефективного використання резерву управлінських кадрів у Росії.

Основною метою формування резерву управлінських кадрів є створення корпусу сучасних керівників, здатних до управління в нових умовах діяльності, професійно підготовлених, які вміють вирішувати поставлені завдання. Такі особи повинні вміти ефективно управляти цільовими програмами (проектами), діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, державними та муніципальними закладами і підприємствами.

Слід зазначити, що в даний час у Росії формується федеральний резерв. Відповідно до розпорядження Уряду РФ від 27 січня 2009 р. № 62 створений Федеральний портал управлінських кадрів - спеціалізований інформаційний ресурс для забезпечення залучення на державну службу професіоналів з науки, культури, бізнесу та інших галузей [8, с. 36].

Цікавим, на наш погляд, є досвід Республіки Білорусь щодо формування кадрового резерву. Відповідно до Указу Президента Білорусі від 26 липня 2004 р. № 354 "Про роботу з керівними кадрами у системі державних органів та інших державних організацій" резерв керівних кадрів - це група перспективних працівників з відповідними діловими та особистими якостями, спеціально сформована державним органом або іншою державною організацією, посадовою особою на підставі їх індивідуального відбору та комплексної оцінки [5, с. 24-25]. Відповідно до зазначеного указу резерв формується на підставі об'єктивної оцінки ділових та особистісних якостей кандидатів на керівні посади, колегіального розгляду питань зарахування до резерву, недопущення дискримінації за ознаками статі, національності та віросповідання [5, с. 25]. Основними критеріями зарахування кандидата до резерву є результати його практичної діяльності, його здібності до майбутньої діяльності, потенційні можливості, результати тестування та останньої атестації кандидата, відзиви осіб, які безпосередньо працюють з кандидатом, а також вік кандидата, стан його здоров'я.

Слід наголосити, що в Указі Президента Білорусі від 26 липня 2004 р. № 354 "Про роботу з керівними кадрами у системі державних органів та інших державних організацій" вперше офіційно введено поняття "перспективний кадровий резерв", що розглядається як спеціально сформована група студентів закладів, які забезпечують здобуття вищої освіти, та спеціалістів віком до 31 року, які мають лідерські та організаторські якості, здатні до управлінської діяльності в державних органах (організаціях). Висування кандидатів до перспективного кадрового резерву з числа студентів

здійснюється керівниками закладів, що забезпечують отримання вищої освіти, з числа спеціалістів віком до 31 року - керівниками організацій, в яких вони працюють. Формування перспективного кадрового резерву передбачає збирання та аналіз даних про кандидатів, оцінку їх ділових та особистих якостей. Інформація про осіб, які включені в перспективний кадровий резерв, надається Академії управління при Президентові Республіки Білорусь, яка формує та веде єдиний перспективний кадровий резерв [5, с. 26].

Організація роботи з перспективним кадровим резервом включає розвиток лідерських якостей та творчих здібностей студентів, а також спеціалістів до 31 року; планування та здійснення професійного розвитку випускників закладів освіти та спеціалістів віком до 31 року; моніторинг професійного розвитку осіб, які залучені до перспективного кадрового резерву; оцінку ефективності підбору кандидатів до резерву та робота з ним [5, с. 26].

Необхідно зазначити, що в Білорусії існує резерв голови держави, до якого зараховуються особи, призначення яких здійснює президент. Для працівників, зарахованих у резерв, в установленому порядку організуються цільове навчання на семінарах, перепідготовка та підвищення кваліфікації в Академії управління при Президентові Республіки Білорусь, а також в інших закладах освіти [5, с. 26].

Слід зазначити, що в разі потреби крім резерву на певні керівні посади у Білорусії формується спеціальна група резерву для відбору кандидатів на будь-які вакантні керівні посади. До зазначеної групи включаються особи, які проявили найбільші здібності до управлінської діяльності та досягли найкращих результатів у своїй роботі. Підготовка осіб, які долучені до спеціальних груп резерву, здійснюється багатопрофільно за програмою, розробленою Академією управління при Президентові Республіки Білорусь [5, с. 25].

На підставі узагальнення іноземного досвіду слід зазначити, що за кордоном загальними підходами щодо вирішення проблеми формування кадрового резерву є: по-перше, формування кадрового резерву розглядається як етап реалізації загальної кадрової політики; по-друге, формування кадрового резерву є частиною кадрового планування та спрямовано на виявлення найбільш перспективних та підготовлених працівників; по-третє, розробляються спеціальні програми з детальним описом компетенцій (знань, навичок, вмінь), необхідних для зайняття більш високих позицій; по-четверте, оцінка кандидатів відбувається відповідно до певних вимог (розробляються форми, що заповнюються особами, які бажають потрапити до кадрового резерву); по-п'яте, існують прискорені програми навчання для найбільш підготовлених працівників; по-шосте, відбір кадрів відбувається гласно.

Тепер проаналізуємо нормативно-правову базу України з проблеми формування та реалізації кадрового резерву державної служби. У Законі України "Про державну службу" система кадрового резерву визначена як

послідовна робота, спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів відповідно до цього Закону [7].

Згідно із Законом України "Про державну службу" в державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі. Кадровий резерв формується із: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади [7].

Відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 [9], 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.

Однак сьогодні в органах державної влади кадровий резерв державних службовців формується за формальною ознакою. Тобто на керівні посади державної служби в кадровий резерв зараховуються спеціалісти, які певний час пропрацювали у підрозділі і мають досвід роботи на державній службі більш ніж 3 роки (без визначення їх професійних досягнень, досвіду, знань, освіти, особистих якостей). Водночас це не означає, що ці фахівці обіймуть ту посаду, до резерву якої вони включені. Крім того, керівник при формуванні кадрового резерву в підрозділі не звертає уваги на ініціативних молодих державних службовців, оскільки всі спеціалісти виконують свої посадові обов'язки традиційними вже напрацьованими методами і тому не виявляють своїх інноваційних підходів та нового бачення справи.

Формування та розвиток кадрового резерву забезпечує безперервність та спадковість державного управління. Крім того, однією з головних функцій цієї кадрової технології є заміщення та обіймання посад фахівцями, які можуть найефективніше, найуспішніше вирішувати завдання, що ставить перед ними держава. Ми пропонуємо "кадровий резерв" розглядати як потенційних працівників, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації (установи, закладу).

На нашу думку, формування кадрового резерву - це загальна кадрова технологія, що спрямована на формування групи перспективних фахівців, які мають відповідні якості кадрового потенціалу для зайняття певної посади.

Слід зазначити, що хоч би яким був резерв кадрів при його формуванні, необхідно мати чітку та продуману стратегію. Під час формування кадрового резерву необхідно, по-перше, визначити потреби організації, підприємства, установи в професіоналах; по-друге, провести процедури

щодо залучення, відбору та оцінки кадрів; по-третє, визначити основні вимоги (кваліфікаційні, професійні) до претендентів. Робота з резервом повинна проводитися постійно. Сьогодні цій проблемі не приділяється належна увага. Однак, аналізуючи проблеми, з якими стикаються керівники органів державної влади під час звільнення працівника, можна констатувати, що кожний із спеціалістів є немовби маленькою "деталлю" в "механізмі" роботи органу державної влади, без якого робота цього закладу буде ускладнена.

Погоджуючись з українським дослідником Н.Гончарук, можна виділити такі основні етапи формування резерву керівних кадрів у сфері державної служби:

1 - аналіз потреби в резерві керівних кадрів на найближчий час (до 1-3 років) і більш далеку перспективу (до 5 років);

2 - визначення обов'язкових і бажаних критеріїв до кандидатів, вивчення і добір кандидатів до складу резерву;

3 - формування, складання списку резерву керівних кадрів та узгодження його з вищестоящим керівником;

4 - визначення та застосування кадрових технологій до фахівців, які зараховані до кадрового резерву (це може бути стажування, тимчасове виконання обов'язків відсутнього працівника, залучення до проведення перевірок, службових розслідувань, підвищення кваліфікації, перенавчання, навчання тощо);

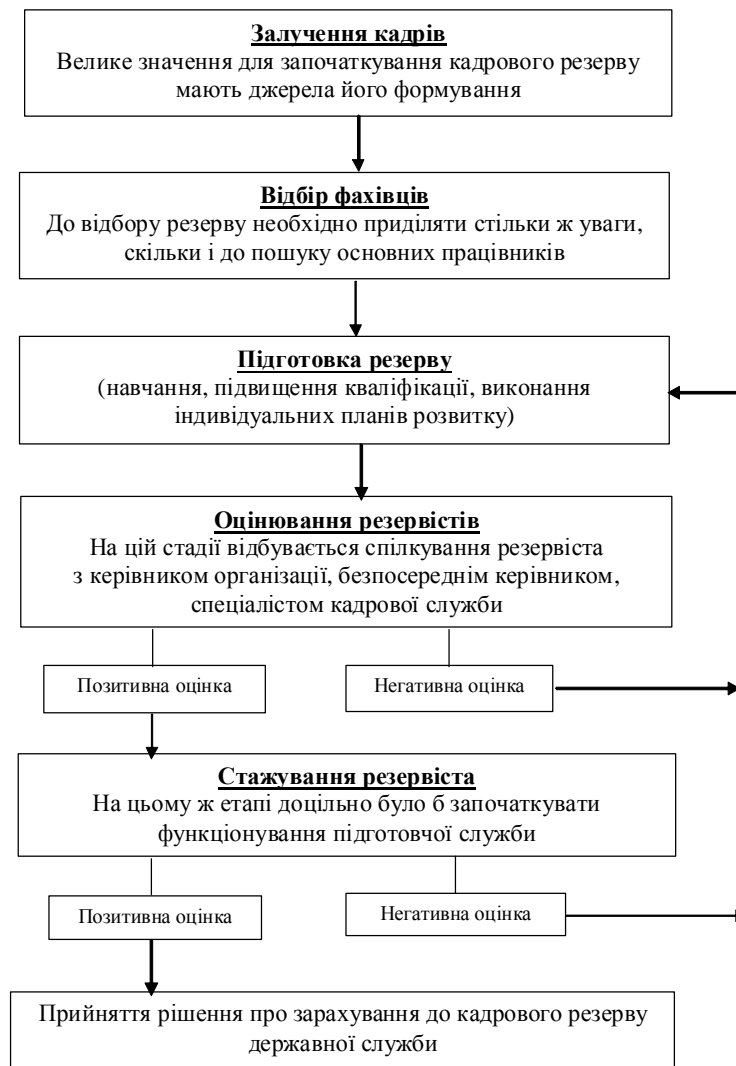
5 - визначення готовності резерву до призначення на посади державної служби [4, с. 112].

Висновок. На підставі проведеного аналізу літератури з проблем формування кадрового резерву, пропонуємо виділити наступні стадії роботи з кадровим резервом державної служби (див. рисунок).

Крім того, робота з кадровим резервом потребує постійного моніторингу резерву. Тому наприкінці року доцільно робити аналіз резерву кадрів, де б зазначався час перебування у резерві, наводилися відомості щодо отримання додаткової освіти, проходження стажування, ротації тощо.

Кадровий резерв державної служби слід з формального зробити дійовим. Зокрема, потребують розробки коротко- та довгострокові плани роботи з кадровим резервом, здійснення систематичного контролю за виконанням цих планів, застосування диференційованого підходу до використання кадрових технологій залежно від типу державної посади, на яку претендує резервіст, впровадження практики безперервного навчання спочатку резервістів, потім державних службовців. Зазначене потребує унормування в чинній нормативно-правовій базі України.

Однак на сьогодні в органах державної влади не відпрацьована система проведення стажування майбутніх працівників, не визначені критерії оцінки її результативності, джерела фінансування.



Етапи формування кадрового резерву державної служби

Тепер необхідно проаналізувати, чи можливо формувати кадровий резерв на посади політиків та громадських діячів. На нашу думку, можливо, однак поняття "резерв" матиме інше змістовне забарвлення. Так, формування резерву на ці посади - це складання певного централізованого реєстру осіб, які мають потенційні здібності (лідерські якості, харизму, відповідну освіту, певні досягнення, сподівання, досвід тощо). Це може бути реєстр осіб, які мають можливість та здібності стати політиками та громадськими діячами. Такий реєстр повинен постійно оновлюватися та впливати на рівень підготовки цих осіб. Цей реєстр має вести центральний державний орган влади з управління державною службою.

У перспективі подальших розвідок у даному напрямі слід здійснити системний аналіз зв'язку формування кадрового резерву з відбором, навчанням, підвищенням кваліфікації державних службовців, кар'єрним зростанням службовців.

Список використаних джерел

1. Андрушко В. Формування кадрового резерву державної служби / В. Андрушко // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. - 2002. - № 3. - С. 103-110.
2. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы / Г. В. Атаманчук. - М. : Изд-во РАГС, 2002. - 272 с.
3. Борсук М. Про удосконалення роботи щодо формування кадрового резерву для державної служби / М. Борсук // Вісн. держ. служби України. - 1999. - № 3. - С. 103-107.
4. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.
5. Демичев Д. М. Некоторые актуальные проблемы государственной кадровой политики в Республике Беларусь / Д. М. Демичев // Унів. наук. зап. : Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. - 2007. - № 2. - С. 20-34.
6. Державне управління, державна служба і місце самоврядування : монографія / авт. кол. : В. К. Андрушко, В. М. Баранчук, В. М. Бодрух та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. - Хмельницький : Поділля, 1999. - 570 с.
7. Закон України про державну службу. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
8. Литвинцева Е. Государственная кадровая стратегия: формирование эффективного резерва / Е. Литвинцева // Гос. служба. - 2009. - № 3. - С. 35-39.
9. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>
10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школик ; Центр політико-правових реформ. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

Анатолій Рачинський,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри державного управління і менеджменту НАДУ

Оптимізація функціонування систем управління персоналом органів державної влади

Увагу приділено запровадженню нових процедур аналізу та прогнозування ефективності функціонування персоналу органів державної влади, зокрема проблемі оптимального організаційного визначення місця і ролі управлінської команди в структурі державної організації. Проаналізовано структури управління персоналом, орієнтовані на вирішення конкретних завдань й умови їх створення. Визначено ієрархію, специфічну конфігурацію завдань, що повинен вирішувати у своїй діяльності керівник органу державної влади.