

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРОФЕСІЙНОЇ АДАПТАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Досліджено відповідність чинного нормативно-правового забезпечення механізмів професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Конституції, законів і указів Президента 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.

The research of existing legislation concerning the mechanism of professional adaptation in system of public administration of Ukraine at the level of Constitution, laws and presidential decrees 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.

Проблема вдосконалення механізму професійної адаптації в системі державного управління України тісно пов'язана з проблемою якісного кадрового забезпечення органів державного управління і місцевого самоврядування. У демократичному суспільстві кадрове забезпечення виступає важливим критерієм ефективності державної служби та державного управління в цілому. Найважливішою характеристикою кадрів нерідко вважають якість їх складу [13]. Інструменти професійної адаптації персоналу дозволяють підвищити ефективність роботи органів державного управління і місцевого самоврядування через підвищення якості персоналу в державних установах. Таке твердження базується, передусім, на багаторічній практиці управлінської діяльності успішних організацій, адже інструменти професійної адаптації персоналу почали успішно впроваджуватись з 60-х рр. XX ст. у країнах Західної Європи і США [26] і з 90-х років XX ст. у Східній Європі та країнах колишнього СРСР [14]. За цей час вони набули сталої практики і формалізувались у відповідних нормативно-правових документах [15; 18; 21; 22].

У той же час на державному рівні не сформульовано жодних концептуальних наукових підходів до оптимізації або вдосконалення існуючого процесу професійної адаптації державних службовців.

Аспекти нормативно-правового забезпечення механізмів професійної адаптації в системі державного управління України дотепер не піднімались вітчизняними дослідниками. У дослідженнях С. Гайдученко [16], О. Зарудіна [17], А. Ліпенцева [20], Ок. Лазор та Ол. Лазора [19], В. Олуйко [23], А. Рачинського [25] професійна адаптація досліджується в кількох актуальних аспектах, зокрема визначено місце і роль професійної адаптації в кадровій політиці органів державного управління, її мету, завдання і основні напрямки. Однак питання відповідності нормативно-правового забезпечення механізмів професійної адаптації в системі державного управління України сучасним вимогами до управлінської діяльності залишається невирішеною частиною загальної проблеми.

Мета статті полягає в дослідженні відповідності чинного нормативно-правового забезпечення механізмів професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Конституції, законів і указів Президента України сучасним вимогами до управлінської діяльності.

Основними завданнями статті є такі:

- визначити ступінь регламентації механізму професійної адаптації в системі державного управління на рівні Конституції, законів України і Указів Президента України та проаналізувати відповідність цієї регламентації успішній світовій практиці управління персоналом;
- проаналізувати основні тенденції розвитку нормативно-правової бази щодо питання професійної адаптації в системі державного управління.

Конституція України закладає основи нормативно-правового забезпечення у сфері професійної адаптації статтею 43, де, зокрема, визначено, що “держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб” [1].

Базове регулювання одного із аспектів професійної адаптації – випробування при прийнятті на роботу – міститься у “Кодексі законів про працю України”. Так, ст. 26 – 28 регулюють мету, умови, строки, результати випробування [12].

Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. розширює основи нормативно-правового регулювання професійної адаптації в системі державного управління через цілу низку важливих положень, таких як основні принципи державної служби, або право на державну службу. Повноваження з управління

державною службою покладено на Головне управління державної служби і закріплено за ним низку повноважень, серед яких є і такі, які стосуються професійної адаптації в системі державного управління [2].

Стаття 18 безпосередньо стосується одного з механізмів професійної адаптації в системі державного управління – випробування при прийнятті на державну службу, однак відрізняється максимально лаконічним описом: “При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців”. Інший механізм професійної адаптації – стажування державних службовців – вписано в аналогічний спосіб. Єдиною відмінністю від випробування є те, що у випадку зі стажуванням вказується його мета.

Стаття 27 регулює питання просування по службі і констатує, що “переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву”. Стаття 28 безпосередньо висвітлює ще один інструмент професійної адаптації в системі державного управління, яким є кадровий резерв. Зокрема, передбачено джерела формування і поповнення кадрового резерву, а також визначається, що “порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про кадровий резерв державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.”

Особливе місце в Законі України “Про державну службу” займає розділ 7 “Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців”, що за своїм змістом безпосередньо може слугувати одним із інструментів професійної адаптації в системі державного управління. У розділі детально врегульовано питання, пов’язані із оплатою праці, заохочення за сумлінну працю, щорічні та додаткові відпустки, соціально-побутове забезпечення, пенсійне забезпечення і грошова допомога [Там же].

У Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. з точки зору проблеми професійної адаптації в системі державного управління найважливішим є положення статті 10, яка констатує, що проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Особлива норма міститься в частині 5 статті 10, де йдеться про те, що на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом). Така норма цікава передусім тим, що вимагає особливого підходу до професійної адаптації з огляду на малий проміжок часу перебування такого працівника в трудових відносинах з органом місцевого самоврядування.

Стаття 16 регулює питання кадрового резерву служби в органах місцевого самоврядування – визначено джерела формування кадрового резерву і встановлено, що порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою.

Особливе місце займає розділ 5 “Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування”, де врегульовано питання, пов’язані з оплатою праці, заохочення за сумлінну працю, щорічні та додаткові відпустки, соціально-побутове забезпечення, пенсійне забезпечення і грошова допомога [3].

Указ Президента України від 19 травня 1995 р. “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій” передбачав такі заходи: розробку проектів Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій; розроблення річних планів роботи з кадрами в органах державної виконавчої влади та на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях, у виконавчих комітетах місцевих рад; розроблення та затвердження положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади, у виконавчих комітетах місцевих рад та про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій та деякі інші заходи [4]. Уже через півроку цей указ отримав логічне продовження: Указ Президента України від 10 листопада “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій” [5]. Його було видано з метою комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави. Документ проголошував, що “в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар’єри, систематичного оновлення кадрів і здійснення контролю за їх діяльністю”. Програма кадрового забезпечення державної служби передбачала два окремих напрямки діяльності – формування кадрового резерву державної служби і формування складу державних службовців. Розділ “Формування кадрового резерву державної служби” містив вимоги до добору кадрового резерву, визначив джерела формування кадрового резерву, основні критерії зарахування до кадрового резерву, обумовив можливі заходи роботи з резервом, питання здійснення організаційно-методичного керівництва, контролю та узагальнення практики формування кадрового резерву. Важливо відмітити, що серед заходів роботи з кадровим резервом було зазначено такі, що безпосередньо сприяють професійній адаптації:

- створення умов для самоосвіти і стажування осіб, зарахованих до кадрового резерву;
- залучення претендентів до виконання доручень, пов'язаних з можливою майбутньою роботою, а також до вивчення роботи близьких за змістом діяльності ділянок;
- вивчення індивідуальних особливостей претендентів і думки про них у колективі.

Розділ “Формування складу державних службовців” також містить низку положень, що стосувались професійної адаптації в системі державного управління. Так, зазначалось, що для якісного формування складу державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади їх керівникам необхідно проводити цілеспрямовану роботу з кадровим резервом, зокрема організовувати стажування фахівців, які входять до його складу [5].

Указ Президента України “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні” передбачив, що суттєвих змін потребує характер діяльності кадрових служб органів виконавчої влади, а саме необхідність зосередитися в першу чергу на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар’єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи [6].

Одним з найбільш позитивних моментів Стратегії, на нашу думку, є те, що було визначено необхідність реформування роботи з кадровим резервом і встановлено основні напрямки цієї роботи. Стратегія також звертала увагу на необхідність здійснення заходів щодо посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності, що є важливим інструментом професійної адаптації.

Ще одним позитивним моментом Стратегії, на нашу думку, можна вважати те, що вперше при визначенні основних напрямів реформування професійного навчання державних службовців та кадрового резерву було окремо виділено “удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців” [Там же].

Указ Президента України “Про Комплексну програму підготовки державних службовців” було видано з метою вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [7]. Програма була призначена для забезпечення потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших органів та організацій, на які поширюється Закон України “Про державну службу”, у працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам. Програма визначила низку ключових проблем, пов'язаних з процесами професіоналізації державного управління і місцевого самоврядування. Також було визначено основні завдання щодо вдосконалення професійного навчання працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку держави, запровадження адміністративно-процесуальних механізмів виконання Конституції та законів України, освітньо-кваліфікаційних характеристик підготовки і професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, інших нормативно-правових актів.

Серед положень програми на особливу увагу заслуговує те, що зміст програми стажування державних службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування спрямовувався на здобуття досвіду управлінської діяльності, оволодіння організаційними навичками та вміннями [Там же].

Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” було видано з метою визначення шляхів удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського Союзу [8]. Окремі положення Концепції стосуються проблеми професійної адаптації в системі державного управління. Зокрема, Концепція визнає, що діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС, а саме:

- упровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців;
- система добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання.

Серед пріоритетних напрямів, за якими, згідно з Концепцією, має здійснюватись адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, варто відмітити вдосконалення правових засад функціонування державної служби та реформування системи оплати праці державних службовців [Там же].

Окремі положення, які мають вплив на проблему професійної адаптації в системі державного управління, знайшли своє відображення і в Указі Президента України “Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004 – 2015 рр. Зокрема це завдання “прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації”. Також на окрему увагу також

заслуговує намір “реформувати систему державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів посилення соціальної і політичної захищеності державного службовця, підвищення суспільного престижу державної служби, поступове наближення, а потім і перехід на стандарти ЄС у цій сфері” [9].

Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” було спрямовано на системне правове розв’язання проблем у зазначеній сфері. Концепція визначила низку важливих моментів: актуальні проблеми вдосконалення законодавства про державну службу, основні засади вдосконалення правового регулювання державної служби та основні шляхи розв’язання проблем у сфері державної служби. Серед проблем удосконалення законодавства про державну службу, окреслених у Концепції, слід виділити такі:

- статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;
- процедура прийняття на державну службу і просування по службі ... залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб’єктивізм під час вирішення відповідних питань.

Серед основних шляхів розв’язання проблем у сфері державної служби, передбачених Концепцією можна виділити такі:

- удосконалення порядку проходження державної служби, зокрема прийняття на державну службу;
- підвищення ролі кадрового резерву, ефективності роботи з особами, зарахованими до такого резерву;
- удосконалення порядку проведення та підвищення ролі конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду, прийнятті на державну службу та просуванні по службі, визначення загальних вимоги до таких процедур [10].

Указ Президента України “Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців” передбачає, що доопрацювання законопроекту про внесення змін до Закону України “Про державну службу” має передбачати серед низки інших заходів і такі, що мають вплив на проблему професійної адаптації:

- підвищення ролі кадрового резерву, ефективності роботи з особами, зарахованими до такого резерву;
- визначення структури оплати праці державних службовців, яка має складатися з посадових окладів, премій, надбавок за ранг, за вислугу років на державній службі та інших надбавок, передбачити можливість підвищення розмірів надбавок за ранг і за вислугу років на державній службі;
- установлення з 1 січня 2010 р. мінімального посадового окладу державного службовця на рівні не менш як два розміри мінімальної заробітної плати;
- підвищення ролі посадового окладу у формуванні заробітної плати державного службовця, збільшення частки посадового окладу в загальному розмірі місячної заробітної плати, забезпечення такого співвідношення надбавок і посадового окладу, щоб останній становив не менш як 80 % місячної заробітної плати;
- удосконалення пенсійного, інших видів соціального забезпечення державних службовців;
- удосконалення порядку надання житла державним службовцям, які потребують поліпшення житлових умов та запровадження гарантій надання такого житла, а також земельних ділянок для садівництва, впровадження пільгового безвідсоткового кредитування державних службовців на придбання або будівництво житла, передбачити фінансування відповідних видатків у повному обсязі з 1 січня 2009 р. [11].

Отже, у результаті проведеного нами дослідження чинного нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України на рівні Конституції, законів і указів Президента України можна дійти таких висновків.

1. Законодавство України містить низку положень, які є основою для функціонування механізму професійної адаптації в системі державного управління України, однак термін “професійна адаптація” взагалі не використовується в законах України, що дає підстави говорити про недостатній ступінь регламентації механізму професійної адаптації в системі державного управління на рівні Конституції, законів України і Указів Президента України. Така практика має право на існування за умови, якщо механізм належно регламентується нормативно-правовими актами нижчого рівня (Кабінету Міністрів, Головного управління державної служби, окремих міністерств).

2. У законодавстві міститься рамкове регулювання окремих інструментів професійної адаптації в системі державного управління (випробування при прийнятті на роботу, стажування, кадровий резерв, матеріальне і соціально-побутове забезпечення). Необхідність поглиблення цього рамкового регулювання підтверджується наявністю положень численних указів Президента України за період 1995 – 2007 рр., які визначають основні напрямки для урегулювання в нормативно-правових актах Кабінету Міністрів і Головердержслужби.

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 Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби, окремих міністерств сучасним вимогами до управлінської діяльності.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
4. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 травня 1995 р. № 381/95. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
5. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
6. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня № 599/2000. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
7. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
8. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
9. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004 – 2015 рр. : Указ Президента України від 28 квітня 2004 р. № 493/2004. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
10. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
11. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20 вересня 2007 р. № 900/2007. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
12. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VІІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
13. *Армстронг М.* Практика управління людськими ресурсами : 8-е изд. / М. Армстронг. – СПб. : Питер, 2004. – 831 с.
14. *Веснин В. Р.* Управление персоналом. Теория и практика / В. Веснин. – М. : Проспект, 2009. – 239 с.
15. *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
16. *Гайдученко С. О.* Кадрове планування в сфері державної служби: цілі, завдання, заходи / С. О. Гайдученко // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/06.pdf>
17. *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
18. *Корж І.* Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки / І. Корж // Вісник державної служби України. – 2003. – № 3. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=41725&cat_id=37325
19. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні : [навч. посіб.]. – вид. 3-тє, допов. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.
20. *Ліпенцев А. В.* Проблеми кадрового забезпечення державної служби / А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : УАДУ ХФ, 2000. – № 1 (6). – С. 74–83.
21. *Нижник Н.* Реформування державної служби в Словачькій Республіці / Н. Нижник, В. Лемак, М. Задорожна // Вісник державної служби України. – 2002. – № 3. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37612&cat_id=37402&ctime=1141127265250
22. *Нинюк І.* Організаційно-правові особливості формування професіоналізму державних службовців: досвід Республіки Польща / І. Нинюк // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 20–23.
23. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

24. *Пашко Л. М.* Набір на державну службу в державах-членах Європейського Союзу / Л. Пашко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2-х т. – Х. : Вид-во ХарРІДУ УАДУ, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 153–159.

25. *Рачинський А. П.* Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування / А. П. Рачинський // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/04.pdf>

26. *Dessler Gary.* Human Resource Management – 11th ed. / G. Dessler. – Prentice Hall, 2007. – 675 p.

Надійшла до редколегії 14.09.2010 р.