

А. С. Сіцінський,

д. держ. упр., професор, професор кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентіві України

О. В. Банчук-Петросова,

здобувач кафедри державного управління і менеджменту,

Національна академія державного управління при Президентіві України,

НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ

У статті досліджено науково-практичні аспекти формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України.

This article explores the scientific and practical aspects of the Presidential staff reserve the security sector of Ukraine.

Ключові слова: державне управління, кадровий резерв, сектор безпеки, Президентський кадровий резерв сектору безпеки, науково-практичні аспекти.

Key words: public administration, personnel reserve, the security sector, presidential personnel reserve of the security sector, scientific and practical aspects.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Новою політичною командою на чолі з Президентом України Віктором Януковичем запроваджено стратегічний курс на проведення системних реформ у суспільно-політичній сфері України. Трансформаційні процеси, які відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного життя України, потреби в забезпеченні її сталого розвитку постійно вимагають від українського суспільства і держави принципово нового ставлення до питання формування та розвитку кадрового потенціалу. Ключове місце у зазначених процесах відіграє реформа національної державної кадрової політики. Так, у 2010 році Главою держави було започатковано процес формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", що передбачає пошук та залучення талановитих, прогресивно мислячих і цілеспрямованих кадрів до роботи у стратегічних проектах державного сектору України [1].

Водночас практично залишилось без уваги та серйозних наукових розробок питання формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України. Це є суттєвим недоліком системи кадрового забезпечення в державі, тому що від розв'язання цих проблем залежить підвищення якості управління у сфері національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми функціонування сектору безпеки та системи кадрового забезпечення державного управління є предметом дослідження багатьох науковців. Проте, незважаючи на численні наукові публікації вітчизняних учених, які лише обґрунтовують теоретичні основи реалізації державної кадрової політики у військових та правоохоронних структурах, дослідження у яких проблема формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України практично відсутні.

Мета статті — запропонувати науково-практичні аспекти формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На думку багатьох науковців, державна галузева кадрова політика в секторі безпеки України є складовою державної кадрової політики, що базується на державних пріоритетах з урахуванням особливостей без-

пекового сектора, потреб і відповідних ресурсів. Дослідники консолідовані у тому, що основними завданнями державної галузевої кадрової політики в секторі безпеки України є пошук, ефективне збереження і відтворення, цілеспрямоване формування і раціональне використання професійно підготовлених управлінських кадрів, які відповідають потребам для сфери національної безпеки України.

Зазначимо, що військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, що потребує іншого інтелектуально-кадрового забезпечення виконання функцій держави у сфері національної безпеки, на відмінну від цивільних. Передусім має гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, добробут та безпеку громадян. Відтак, процес формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України має свої характерні особливості.

По-перше, військова та правоохоронна служба вимагають від персоналу наявності можливостей переносити певні обмеження пов'язані з їх проходженням: військові навчання, походи кораблів, бойові стрільби, бойове чергування, які можуть проводитись у будь-які дні тижня без обмеження загальної тривалості службового часу.

По-друге, процес проходження служби у структурах сектору безпеки пов'язується з ризиками для життя та здоров'я людини, що вимагає адекватних заходів морального та матеріального стимулювання.

По-третє, служба у структурах сектору безпеки вимагає специфічних професійних знань, умінь, характеристик, здібностей та навичок.

По-четверте, ефективність виконання завдань у безпековому секторі держави залежатиме від професійних кадрів, перш за все, вищої офіцерської ланки, які відповідають компетентності сучасних управлінських кадрів та мають авторитет серед підлеглих.

Стратегічні підходи до процесу реформування кадрової політики закладено у "Концепції подальшого реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 року", яка спрямована на вдосконалення системи управління військових формувань. Важливими аспектами Концепції є удосконалення системи проходження військової служби, кадрового менеджменту, оптимі-

зації організаційно-штатної структури, створення належних умов для проходження служби (матеріальних та соціальних стимулів) [2].

Розглядаючи питання формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки України, зазначимо, що основною проблемою цього процесу є відсутність єдиної системи кадрової політики України у сфері державного управління. На жаль, сучасними нормативно-правовими документами України не розроблено організаційні та практичні механізми формування Президентського кадрового резерву в секторі безпеки, а саме:

- остаточно не визначені концептуальні та стратегічні перспективи розвитку сектора безпеки України;
- не визначено суб'єктів формування та проведення кадрової політики у безпековому секторі держави;
- відсутність органу державної влади та посадових осіб, до компетенції яких відносяться питання формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки;
- не встановлені чіткі критерії призначення офіцерів на вищі посади та присвоєння вищих військових і спеціальних звань;
- відсутні дієві механізми професійної підготовки кандидатів на призначення на вищі офіцерські посади;
- не запроваджено ефективну систему кадрового менеджменту у військових та правоохоронних структурах;
- не розроблено дієвих заходів із мотивації та стимулювання кадрів, підвищення їх кваліфікації відповідно до рівня підготовки управлінських кадрів необхідним рівнем освіти;
- не опрацьований порядок організації відбору та критерії оцінки професійних якостей кандидатів на керівні посади;
- не розроблені показники та індикатори компетентності;
- залишились поза увагою питання щодо розробки типових посадових інструкцій та алгоритмів кар'єрного зростання.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що кадровий процес прийняття рішень відносно призначення на вищі керівні посади у безпековому секторі держави, як правило, є невідкритим та непрозорим, і тому недемократичним та малоефективним. На жаль, більше за все призначення на вищі офіцерські (керівні) посади відбувається з номенклатурних, протекціоністських міркувань, із врахуванням особистої "відданості" кандидата та належності його до певних "політичних команд". Внаслідок цього далеко не всі вищі керівні посади сектора безпеки і оборони обіймають особи, що мають практичний досвід, високу компетентність, ініціативність, професіоналізм і творчий підхід до виконання службових обов'язків та здатні ефективно розв'язувати складні завдання у сфері національної безпеки.

Державна кадрова політика є визначальним фактором здійснення відомчої, галузевої кадрової політики. Дієвий вплив цього основного фактора безпосередньо залежить від того, наскільки державна кадрова політика базується на основі науково підходу, так і практичного підходу, щодо аналізу стану роботи з кадрами в різних галузях і сферах діяльності та реальних перспектив розвитку цього процесу, спирається на необхідне правове, організаційне і фінансове забезпечення. Зазначимо, що такий аналіз сьогодні практично не ведеться ні на державному, ні на галузевому рівні. Нечіткість нормативно-правових актів з питань державної кадрової політики, а також відсутність, "закритість" систематичного моніторингу кадрового забезпечення структур сектора безпеки не сприяють її ефективному практичному здійсненню.

Наприклад, загалом практика показує, що пенсіонери силових структур звільненні (за вислугою років, за віком і за станом здоров'я), які належали до керівного офіцерського складу, масово повертається на свої попередні посади, які на цей час перекваліфіковані на

посади державних службовців, для продовження своєї службової діяльності, в результаті чого держава оплачує роботу своїх службовців у подвійному розмірі (пенсійне забезпечення, заробітна плата). Ця тенденція призводить до неефективного використання людських ресурсів. На жаль, врегулювання цієї проблеми можливе лише за рахунок внесення змін до законодавства України.

На сьогодні вкрай важливим державним завданням має стати удосконалення механізмів реалізації державної кадрової політики з питань формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки. Механізми формування кадрової політики в секторі безпеки України мають відповідати стандартам демократично-правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, бути відкритими і прозорими для суспільства. Зазначену діяльність необхідно впроваджувати у відповідності до вимог Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [3], що регулює діяльність органів державної влади у сфері цивільно-військових відносин.

Для поліпшення законодавчого та нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики на сучасному етапі доцільно охарактеризувати ключові науково-практичні аспекти формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки.

Перший науково-практичний аспект передбачає нормативно-правове забезпечення кадрових процесів з формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки. На нашу думку, потребують законодавчого врегулювання питання добору, навчання та управління службовою кар'єрою осіб, що включені до Президентського кадрового резерву сектору безпеки. Зазначені питання доцільно визначити в окремому "Положенні про Президентський кадровий резерв сектора безпеки" (далі — Положення). Метою Положення є визначення механізмів добору кандидатів до кадрового резерву із всебічним врахуванням їх моральних, ділових, фізичних, розумових, професійних та інших особистих якостей, соціальної поведінки й мотивації.

Положення має визначати:

- нормативно-правові та організаційні підвалини формування Президентського кадрового резерву сектора безпеки;
- принципи формування та чисельність структури;
- критерії та порядок проведення добору кандидатів до кадрового резерву, що передбачають комплексне використання наукових, педагогічних, медичних, морально-психологічних та спеціальних методів оцінки кандидатів;
- визначення органу державної влади, до компетенції якого віднесено питання формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки;
- основні вимоги до кандидатів для участі у конкурсі на зарахування до Президентського кадрового резерву сектора безпеки.

Другий науково-практичний аспект передбачає визначення чітких механізмів добору та функціонування Президентського кадрового резерву сектора безпеки. Зазначимо, що реформування системи кадрового забезпечення безпекового сектора є одним з пріоритетних напрямів Стратегії державної кадрової політики України на 2012—2020 роки, розробки і впровадження якої здійснюються із врахуванням передового міжнародного досвіду.

Основними пріоритетами, на нашу думку, доцільно визначити:

- визначення оптимальної організаційно-штатної структури у військових та правоохоронних органах;
- запровадження системних заходів, що спрямовані на постійне оновлення та підвищення якісних характеристик керівного офіцерського складу;
- відповідність рівня та напряму підготовки канди-

датів освітньо-кваліфікаційним вимогам керівних посад;

— наявність у кандидатів необхідних морально-психологічних якостей, організаційних здібностей та управлінського досвіду;

— дотримання вікових меж для кожної категорії керівних посад;

— відкритість і прозорість при формуванні Президентського кадрового резерву сектору безпеки та роботи з ним.

Третій науково-практичний аспект передбачає визначення джерел формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки керівниками вищого рівня (державних службовців і військовослужбовців), які за своїми професійними та діловими якостями відповідають вимогам, що ставляться до керівників відповідного рівня. Передбачається, що зарахування кандидатів до Президентського кадрового резерву має відбуватися після проходження ними атестаційного відбору та відповідної управлінської підготовки в межах дворівневої військової освіти: оперативної-тактичної та оперативної-стратегічної.

Джерелами формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки є резерви вищих офіцерських кадрів першої та другої черги.

Резерв першої черги складають офіцери (державні службовці) військових та правоохоронних структур, які обіймають штатні посади заступників відповідних керівників номенклатури Президентського кадрового резерву сектору безпеки.

Резерв другої черги складають офіцери (державні службовці):

— випускники вищих навчальних закладів військових та правоохоронних структур: академії Генерального штабу Збройних Сил України, оперативно-стратегічного факультету Національної академії Держприкордонслужби України та інших;

— випускники Національної академії державного управління при Президентові України;

— офіцери (державні службовці) центральних апаратів та органів управління, які відібрані для комплектування керівних посад.

Четвертий науково-практичний аспект передбачає створення Вищої атестаційної комісії сектору безпеки України — Спеціального уповноваженого органу державної влади, до компетенції якого відносяться питання формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки (далі — Вища атестаційна комісія).

На нашу думку, Вищу атестаційну комісію вбачається за необхідне створити при Адміністрації Президента України як постійно діючий колегіальний орган. Вищу атестаційну комісію доцільно очолити (за посадою) Керівникові Головного управління з питань безпекової та оборонної політики Адміністрації Президента України. До її складу доцільно залучити:

— народних депутатів — керівників профільних комітетів Верховної Ради України;

— компетентних експертів Кабінету Міністрів України, Апарату Ради Національної безпеки і оборони України;

— керівництво Національної академії державного управління при Президентові України та Національного інституту стратегічних досліджень;

— керівників військових та правоохоронних органів України;

— інституції громадянського суспільства як суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки.

До повноважень Вищої атестаційної комісії сектору безпеки потрібно віднести:

— визначення науково обґрунтованих механізмів оцінювання кандидатів на зарахування у Президентський кадровий резерв сектору безпеки;

— встановлення граничної чисельності осіб Президентського кадрового резерву сектору безпеки;

— розроблення кваліфікаційних вимог для участі у конкурсі до зарахування у Президентський кадровий резерв;

— розгляд заяв, матеріалів та інших документів кандидатів на призначення;

— організацію та проведення конкурсного відбору, іспитів для визначення кандидатів до резерву;

— ведення персонального (електронного) обліку осіб, зарахованих до кадрового резерву та вакансій у ньому;

— розгляд скарг, апеляцій.

П'ятий науково-практичний аспект кадрового процесу формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки передбачає запровадження процедури конкурсного відбору кандидатів, що організовується Вищою атестаційною комісією. Конкурсний відбір кандидатів має бути максимально відкритим, прозорим, демократичним, ефективним, колегіальним та об'єктивним. Необхідною умовою процесу є створення рівних можливостей для кандидатів до кадрового резерву. Процедура конкурсного відбору та порядок її проведення має бути чітко регламентована для кожної військової та правоохоронної структури України, де необхідно встановити чіткі квоти (на заміщення вакантних посад) для кожної структури.

Зокрема, процедура конкурсного відбору кандидатів до Президентського кадрового резерву сектору безпеки України має бути розподілена на декілька послідовних етапів.

На першому етапі конкурсного відбору, кандидати до Президентського кадрового резерву сектору безпеки, які обіймають відповідні вищі офіцерські (керівні) посади, що є номенклатурою кадрового резерву, подають рапорти про участь у конкурсі керівникові відомства по команді. Рішення про участь (або не участь) кандидата має бути прийнято колегіально у форматі засідань Колегій структур сектору безпеки. У разі позитивного розгляду питання, документи кандидата подаються на розгляд Вищої атестаційної комісії сектору безпеки. Публічно заслуховується кожний кандидат з презентацією власного службового досвіду та перспектив проходження служби на вищій керівній посаді.

На другому етапі членами Вищої атестаційної комісії сектору безпеки проводиться спеціальна перевірка відомостей, що містяться у поданих документах у порядку, встановленому чинним законодавством України. У разі встановлення фактів надання кандидатами неправдивих відомостей та виявлення інших обставин, що унеможливають участь кандидата у конкурсному відборі, колегіально приймається рішення про відмову кандидату. Рішення про відмову від участі у конкурсній повідомляється кандидату у письмовій формі. З кандидатами, які пройшли документальний відбір, проводяться попередні співбесіди на предмет мотивації щодо участі у конкурсному відборі. Особлива увага при цьому надається базовій освіті кандидатів, професійним та службовим досягненням, морально-діловим та етичним якостям, стану здоров'я, здатності працювати з підлеглими, представниками засобів масової інформації, громадських організацій, політичних партій, комунікабельності, лідерським якостям, та іншим організаторським здібностям. За результатами співбесіди приймається колегіальне рішення про допуск кандидата для участі у складанні іспитів, що оформлюється відповідним протоколом. Особи, що прийшли, співбесіди вважаються офіційно допущеними до іспитів.

На третьому етапі кандидати проходять процедуру складання іспитів. Для проведення іспитів Вища атестаційна комісія сектору безпеки готує пропозиції про створення Екзаменаційної комісії, що формується з найбільш досвідчених фахівців військових та правоохоронних структур (центральных апаратів та вищих військових навчальних заходів), а також професорсько-викладацького складу Національної академії державного управління при Президентові України. Склад комісії має періодично змінюватися з метою виключення корупційних проявів. Іспити повинні проводитись

одночасно для всіх кандидатів на конфіденційній основі (шляхом присвоєння кандидатам персональних кодів).

Іспити проводиться шляхом незалежного оцінювання професійних якостей кандидата на тестовій основі у письмовій формі. Тести повинні бути уніфікованими та передбачати перевірку:

- обізнаності кандидатів у сфері загальних знань, в тому числі історії, літератури, іноземної мови, суспільних та геополітичних знань, правознавства;

- рівень спеціальних знань (окремо для кожної силових структур) з загальновійськової тактики, спеціальної підготовки, нормативно-правового забезпечення діяльності військових та правоохоронних органів, вогневої та фізичної підготовки;

- рівень знань з психології управління, конфліктології та інших суспільних наук.

Процес незалежного оцінювання має бути максимально автоматизованим, де необхідно мінімізувати вплив "людського" фактора стосовно прийняття одноосібних рішень відносно кандидатів. Результати тестування одразу повідомляють усім кандидатам. Також, доцільно передбачити процедуру подачі апеляцій щодо результатів іспитів.

За результатами проведення іспитів складаються рейтингові списки кандидатів, що оприлюднюються на офіційному веб-сайті.

На четвертому етапі конкурсного відбору членами Вищої атестаційної комісії опрацьовуються результати іспитів кандидатів до Президентського кадрового резерву, остаточно опрацьовуються документи осіб, які можуть бути зараховані до зазначеної структури. Загалом за результатами всебічної об'єктивної оцінки професійних, ділових та моральних якостей кандидата Вища атестаційна комісія має прийняти остаточне рішення, щодо зарахування його до Президентського кадрового резерву сектору безпеки. Подальша процедура передбачає складання Комісією письмового висновку про доцільність зарахування кандидата до Президентського кадрового резерву сектору безпеки України. У подальшому приймається протокольне рішення про зарахування кандидата до Президентського кадрового резерву сектору безпеки, готується відповідний проект розпорядження, що подається на розгляд Президентів України.

Шостий науково-практичний аспект кадрового процесу формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки спрямований на професійний розвиток осіб, зарахованих до резерву. Він має передбачати підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня знань, професійних навичок з метою ефективного виконання посадовими особами своїх службових обов'язків. Професійний розвиток осіб здійснюється шляхом:

- участі у навчаннях в форматі реалізації професійних програм, спеціальних курсів, тренінгів, семінарах, науково-практичних конференцій, що організуються Національною академією державного управління при Президенті України, Академією Генерального штабу Збройних Сил України та іншими навчальними закладами за потреби;

- стажуванні в державних органах, насамперед: Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, Апараті Ради Національної безпеки і оборони України, Міністерстві юстиції України, Міністерстві закордонних справ України, військових та правоохоронних структурах;

- участь у навчальних візитах та стажування у провідних світових військових та правоохоронних структурах;

- індивідуальне навчання, спрямоване на розвиток керівних управлінських якостей, необхідних для реалізації повноважень за майбутньою посадою;

- участь у реалізації міжнародних проектів і програм, що спрямовані на удосконалення системи кадрового менеджменту у військових та правоохоронних структурах.

Сьомий науково-практичний аспект кадрового процесу формування Президентського кадрового резерву

сектору безпеки спрямований на проведення системних заходів з протидії корупційним проявам та зловживанням службовим становищем. Зазначена діяльність передбачає проведення комплексної роботи з особами, що перебувають у резерві з метою мінімізації корупційних проявів у подальшій службовій діяльності.

Процес передбачає запровадження Кодексу професійної етики для керівного складу сектору безпеки. Змістом документа передбачається запровадження типових правил та норм професійної етики. Кодекс має визначати моральні цінності, зобов'язання та принципи проходження служби на вищих офіцерських (керівних) посадах, а також професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки. У положеннях Кодексу професійної етики для керівного складу сектору безпеки України доцільно регламентувати такі питання:

- безумовне дотримання норм законів та військової присяги;

- вірцевості з питань службової дисципліни в професійній діяльності та приватному житті, залишатися за будь-яких обставин чесним і непідкупним, відданим інтересам державної служби;

- протидії усім випадками корупції, своїми діями не створювати уявлення про бажання отримати будь-яку фінансову вигоду в обмін на виконання своїх службових обов'язків;

- повага до прав та гідності підлеглих, бути взірцем високої культури та ввічливості, не уникатиме відповідальності за свої дії;

- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, прагнення до найкращих результатів, покладаючись на своє сприйняття, розсудливість та ініціативу під час виконання службових завдань;

- відсутність політичної складової у діях керівного складу: знаходячись на державній службі не заявляти про свої політичні погляди, не брати участь страйках, діяльності політичних об'єднань, не піддаватись політичному впливу;

- неприпустимості використання свого службового становища в особистих інтересах, прояви формалізму, грубості до підлеглих, обговорення з підлеглими дій вищого керівництва тощо.

ВИСНОВКИ

Актуальним державним завданням сьогодення є утворення ефективних організаційних та практичних механізмів формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України, що є новою офіцерською елітою вищого рангу, стратегічними лідерами сектору безпеки нашої держави. Для України, з огляду на відносно незначний історичний досвід державотворення, принципово важливим є вирішення цього завдання в контексті створення системи забезпечення національної безпеки, адекватної загрозам її життєво важливим національним інтересам.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є, на наш погляд, дослідження сучасних проблем формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України.

Література:

1. Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації": Розпорядження Президента України від 9 липня 2010 р. № 1017/2010-рп

2. Концепція подальшого реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244523388.

3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — С. 19.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2012 р.