

Єремійчук Ольга Данилівна
аспірант НАДУ при Президентіві України

**ПЕРЕБУВАННЯ У КАДРОВОМУ РЕЗЕРВІ
ЯК СКЛАДОВА КАР'ЄРНОГО ЗРОСТАННЯ
ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ (ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ)**

Статтю присвячено проблематиці формування, навчання та використання кадрового резерву, як складової службового просування державних службовців в Україні, аналізу наявних проблем в цій сфері та пошуку нових актуальних підходів до їх вирішення.

Ключові слова: державна служба, кадровий резерв державних службовців, просування по службі, професіоналізм.

Eremiychuk Olga

**BEING A PERSONNEL RESERVE AS PART OF CAREER GROWTH
STATE EMPLOYEE POLITICAL SITUATION (PROCEDURAL ASPECT)**

Article deals with the problems of formation, training and use of reserve personnel, as part of professional advancement of civil servants in Ukraine, the analysis of existing problems in this area and find new topical approach.

Key words: public service, personnel reserve of civil servants, promotion, professional.

**ПРЕБЫВАНИЕ В КАДРОВОМ РЕЗЕРВЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ
КАРЬЕРНОГО РОСТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО
(ПРОЦЕДУРНЫЙ АСПЕКТ)**

Статья посвящена проблематике формирования, учебы и использования кадрового резерва, как составляющей служебного продвижения государственных служащих в Украине, анализу имеющихся проблем в этой сфере и поиске новых актуальных подходов к их решению.

Ключевые слова: государственная служба, кадровый резерв государственных служащих, продвижения, по службе, профессионализм.

Постановка проблеми. Однією з передумов становлення в Україні професійної державної служби є ефективне використання такої форми кадрової роботи як перебування в резерві. Виявлення перспективних працівників, їх підготовка до більшого масштабу діяльності, гнучкі механізми висування постають в багатьох країнах передумовою комплектування державного апарату професійними та відповідальними посадовцями, здатними цілеспрямовано та оперативно вирішувати суспільно значущі завдання. Натомість у вітчизняних умовах про ефективність кадрового резерву поки що не йдеться. Зокрема, за статистичною інформацією Голодержслужби України, кількість працівників, призначених з кадрового резерву, у цілому по Україні складала у 2006 році усього 8 % від загальної кількості працівників; у 2007-му – 6,8 % ; а у 2008-му – 9,7 % [9; 10; 11]. Це свідчить про істотні негаразди як з формуванням кадрового резерву, так і його навчанням та використанням. Наявність об'єктивної потреби піднесення дієвості кадрового резерву та дефіцит відповідних теоретичних напрацювань спонукає до пошуку адекватних суспільним потребам механізмів та процедур роботи по відтворенню професійно підготовленого корпусу державних службовців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дана проблема поки що не поставала предметом спеціальних досліджень. Водночас, окремим її сторонам приділяли увагу вітчизняні автори, які опікувалися питаннями правового регулювання державної служби та її розвитку – В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, С. Дубенко, О. Оболенський, О. Петришин, А. Рачинський та інші [4, 7, 12, 13, 15, 19]. Питання підвищення ролі резерву розглядалися у публікаціях, присвячених залученню молоді на державну службу [16, 17]. Окремі аспекти службової кар'єри працівників держапарату досліджувалися В. Андрушком, П. Павленчиком, С. Серьогіним [5, 14, 20]. Проблематика службового

просування у цьому контексті розглядалася і в працях зарубіжних дослідників, зокрема Г. Атаманчука, Д. Боссарта, К. Деммке, Ю. Старілова [6, 8, 21].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми та постановка мети. Попри актуальність проблеми, залишаються недостатньо дослідженими співвідношення наявної нормативної моделі та практики формування кадрового резерву. Є потреба виявлення негативних чинників, які зумовлюють явну недостатність використання кадрового резерву. Видається доцільним пошук на цій основі незадіяних можливостей підвищення його ефективності як одного із засобів забезпечення кар'єрного характеру державної служби. У даній статті автор прагне певною мірою компенсувати ці прогалини, проаналізувавши наявний досвід використання кадрового резерву, та окреслити напрями і засоби підвищення його дієвості, розглядаючи перебування у резерві як необхідну складову кар'єрного зростання державних службовців.

Мета. З огляду на визначену мету автор у даній статті прагне досягнути наступних цілей: оцінити формальну модель кадрового резерву з огляду на її зміст та дієвість, розглянути практику формування персонального складу резерву, його навчання та використання для заміщення посад в державному апараті; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення роботи з кадровим резервом, розглядаючи його як об'єктивно необхідну складову службового просування працівників.

Виклад основного матеріалу. Чинним законодавством, зокрема ст. 28 Закону України «Про державну службу» визначено як необхідність створення кадрового резерву, так і його функціональне покликання. Зокрема йдеться про створення кадрового резерву «для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі» [1]. Тим самим, перебування у кадровому резерві визначається не тільки як потреба держави, але й сходинка у службовій кар'єрі осіб, покликаних виконувати завдання та функції цієї держави.

Ч. 3 ст. 28 даного закону передбачає затвердження урядом Положення про кадровий резерв державної служби, яке має визначити порядок

«формування і організації роботи з кадровим резервом» [2]. Між тим, Кабінетом Міністрів України затверджено «Положення про формування кадрового резерву для державної служби» [2], в якому і за назвою, і змістовно зроблено наголос передусім на формуванні резерву. Проте, як показує практика, більш чи менш послідовне втілення нормативної моделі формування кадрового резерву не забезпечує ефективного використання останнього. Тому вже є підстави стверджувати, що в нормативній моделі є істотні прогалини, внаслідок яких недостатньо врегульованими є питання і навчання і, особливо, використання резервістів. При цьому є проблеми і щодо повноти врегулювання відносин, пов'язаних із формуванням кадрового резерву в державному апараті..

З огляду на мету комплектування якісного та професійного кадрового резерву для державної служби, законодавець, надто узагальнено підійшов до визначення критеріїв щодо відбору претендентів на включення до кадрового резерву. Такими критеріями визначені: професійна підготовка, успішне виконання службових обов'язків, ініціативність, навички роботи з комп'ютером та організаторські здібності. При цьому коло осіб, що можуть включатися до кадрового резерву є достатньо широким, починаючи від народних депутатів і закінчуючи випускниками вищих навчальних закладів. Натомість відсутні підстави для скільки-небудь об'єктивізованого визначення відповідності претендентів на конкретні посади (а саме так формується резерв) уже зафіксованим кваліфікаційним вимогам.

Саме тому, на наш погляд, кваліфікаційні вимоги до резервістів повинні бути конкретизованими, залежно від того, на яку посаду формується резерв. Але, окрім того, потрібен механізм виявлення цієї відповідності зафіксованим критеріям (хто і в якому порядку буде оцінювати обґрунтованість зарахування до резерву як передумову наступного використання резерву за призначенням).

Поки ж що доводиться вести мову про відсутність осмисленого, орієнтованого на перспективу та супроводжуваного детально розробленими і формалізованими процедурами вибору претендентів на включення до кадрового резерву. Внаслідок цього формування кадрового резерву органами

державної влади перетворилося на формальний процес. Стало звичним явищем, коли одні особи роками перебувають у кадровому резерві роками на посади, призначення на які регулярно здійснюються безвідносно використання того кадрового потенціалу, що мав би бути задіяний у таких випадках, і за законодавством України має назву кадрового резерву.

В контексті вдосконалення відбору претендентів на включення до кадрового резерву є сенс звернутися до конкурсної процедури прийому на державну службу. Ця процедура дозволяє дійти до певного висновку щодо професійної придатності претендентів на посаду в державному апараті. Водночас, проведення конкурсу винятково на конкретну вакантну посаду обумовлює виникнення становища, коли всі претенденти на цю посаду (окрім одного), виявляються надалі незатребуваними, незалежно від виявлених в процесі конкурсу якостей. Практично в таких випадках йдеться про неефективне використання ресурсів, оскільки виявлення найбільш гідного претендента потребує відповідних витрат. Між тим у випадку звільнення з посади через деякий час переможця конкурсу (в силу різних обставин, у т.ч. і просування по службі), державний орган знову стає перед необхідністю оголошувати конкурс. Запобігти як конкуренції конкурсу і резерву, так і нераціональному використанню державних ресурсів могло б обов'язкове включення до кадрового резерву на відповідні посади, щоб у випадку вивільнення певної посади керівник державного органу міг би оперативно заповнити вакансію, не вдаючись знову до проведення конкурсу.

Не менш важливими є питання про прийняття рішення щодо зарахування до кадрового резерву та про періодичність оновлення списку кадрового резерву. У випадку, коли мова йде про зарахування до кадрового резерву на посади першої-третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України, рішення має прийматися конкурсною комісією, за результатами конкурсу [3]. Зарахування до кадрового резерву на посади інших категорій здійснюється шляхом затвердження відповідного списку наказом чи

розпорядженням керівника державного органу. В окремих випадках – за погодженням з іншими органами, якщо для призначення на посади, на які формується кадровий резерв, передбачається погодження кандидатур з цими органами [2]. За цих умов професійність кадрового резерву залежить від вельми суб'єктивізованої оцінки керівників, які пропонуватимуть окремих осіб до кадрового резерву, та прийматимуть остаточне рішення. Ймовірно, якщо не усунення, то послаблення впливу суб'єктивного чинника могло б бути досягнуто шляхом попереднього опрацювання поданих кандидатур у спеціальній комісії з питань формування кадрового резерву, яка мала б створюватися у кожному державному органі.

Сенс кадрового резерву втрачається й за достатньо поширеної практики зарахування до нього за кілька днів до призначення. У такий спосіб формально кадровий резерв використовується, а фактично – ні. Запобігти цьому можливо, якщо запровадити обов'язковість певного терміну перебування в кадровому резерві (скажімо, не менше 6 місяців) до призначення на посаду, що дозволяло б використати перебування у резерві для навчання працівників. Дотримання цієї вимоги щодо посад, призначення на які може здійснюватися і реально здійснюється під переважаючим впливом певних політичних інтересів, могло б певним чином стримувати політизацію державної служби. Задля забезпечення кадрового резерву від швидкоплинних змін доцільно заборонити його перегляд частіше, ніж раз на півроку.

Викликає сумнів і невиправдане розширення кола претендентів на одну посаду. Тут було б варто виходити із наступного. За наявності менше двох резервістів практично вибору у випадку вивільнення посади немає. Тоді вибір є тільки між призначенням з резерву, або поза нього. А за розширення кола претендентів втрачається сам сенс резерву – у такий спосіб претендентами на посаду можна зробити багатьох. Тож схилиючись до визначення правилом формування резерву в кількості два претенденти на посаду, стимулюючи тим самим і їх підготовку до вступу на посаду, більш детальне визначення кількісних параметрів резерву мало б визначатися: а) специфікою посади; б)

необхідністю збереження можливості вибору при призначенні; в) забезпеченням реальності резерву.

Питання ефективності кадрового резерву не вичерпується лише його формуванням. Важливою стороною перебування в резерві є підготовка до вступу на посаду, що зумовлює необхідність постійного навчання працівників, зарахованих до резерву, спрямованого на підвищення їхнього професійного рівня. Видається необхідним нормативне закріплення обов'язку керівника державного органу направляти на навчання в першу чергу працівників, які перебувають в кадровому резерві на керівні посади. Варто унормувати обов'язок керівника органу провести протягом року стажування зарахованих до резерву осіб. Це дозволить не тільки сприяти розширенню обсягу теоретичних знань у резервістів, але й набуттю ними відповідних практичних навичок.

Однак найкращий резерв з ретельно відібраних і професійно підготовлених працівників, але без відповідних правових гарантій його використання, може залишитися незатребуваним. Законодавством про державну службу визначається, що особа, яка перебуває в кадровому резерві, може на розсуд керівника державного органу не проходити процедури конкурсного відбору для зайняття посади, або мати переваги при участі в конкурсі, якщо все таки братиме в ньому участь [2]. Для осіб, які не мають зазначеної переваги, це може бути суттєвим аргументом неучасті у конкурсі. А обмеження кола ймовірних претендентів звужує можливість вибору і знецінює конкурс, як форму кадрової роботи [18, с. 67].

Доцільно усунути альтернативність вказаних форм кадрової роботи. Видається слушним закріплення законодавцем норми щодо обов'язковості використання кадрового резерву для I–III категорій посад державних службовців за наявності вакансій. Окрім того, необхідно встановити, що особа, яка перебуває в кадровому резерві може призначатися, за наявності її згоди, без проходження процедури конкурсу. Але така процедура має застосовуватися виключно у випадку, коли цей працівник був зарахований до резерву на конкурсних засадах, або внаслідок проходження ним конкурсу. У тому

випадку, коли є потреба в погодженні кандидатури резервіста для призначення на ту чи іншу посаду, а кадровий резерв вже погоджувався з відповідними органами, погодження на призначення повинно вважатися автоматично отриманим.

Забезпечити обов'язковість використання кадрового резерву можливо шляхом впровадження державного контролю за виконання вимог щодо призначення кадрів в першу чергу з кадрового резерву. Засобами для здійснення такого контролю може стати унормування обов'язку керівника державного органу влади використовувати кадровий резерв за наявності вакансій та звітувати про його використання. Окрім того, взаємопов'язаність даних щодо наявних вакансій та даних про використання кадрового резерву, зможе стати для Голодержслужби України, як спеціально уповноваженого ЦОВВ, та її територіальних органів додатковим засобом контролю.

Висновки. Розгляд питань формування, навчання та використання кадрового резерву як складової службового просування державного службовця показав, що він є одним із найбільш перспективних засобів такої побудови службової кар'єри, яка б забезпечувала інтереси як держави, так і особи, що уповноважена здійснювати її завдання і функції. Водночас, наявність істотних проблем, які не дозволяють цілеспрямовано та ефективно використовувати кадровий потенціал державної служби, змушує шукати напрями та засоби їхнього вирішення. З цією метою пропонується:

- змінити підхід до формування кадрового резерву, забезпечивши: всебічне врахування професійних знань, вмінь та навичок претендентів на зарахування до нього, об'єктивізацію їхнього відбору, оптимізацію кількісного складу резерву, унеможливлення постійного перегляду кадрового резерву;
- нормативно покласти на керівників обов'язок виявляти турботу як про підвищення теоретичного рівня резервістів, так і формування у них відповідних практичних навичок шляхом використання заочного та заочно-

дистанційного навчання, системних форм підвищення кваліфікації та стажування;

- законодавчо запровадити обов'язковість використання кадрового резерву для заповнення вакантних посад, віднесених до I – III категорії посад державних службовців;
- передбачити нормативне закріплення обов'язку керівника державного органу використовувати кадровий резерв для заповнення вакантних посад та звітувати про його використання;
- дозволити заповнення вакантних посад державних службовців без проведення конкурсу за умови призначення осіб з кадрового резерву, які були до нього зараховані на основі результату конкурсного відбору – з розширенням практики формування резерву на конкурсних засадах можливим є усунення наявного протиставлення конкурсного відбору кадровому резерву.

Необхідно внести відповідні зміни до законодавства про державну службу, яке регламентує основні підходи до формування, навчання та використання кадрового резерву. Водночас, Кабінет Міністрів повинен відповідні зміни конкретизувати окремим актом. Наприклад, Положення, яким на сьогодні визначаються засади формування кадрового резерву [2], слід доопрацювати як документ, де визначаються основи формування кадрового резерву, роботи з ним (навчання, стажування) та його подальшого використання.

Саме ці заходи дозволять перетворити кадровий резерв в такий елемент кар'єрного зростання державних службовців, який би всебічно враховував інтереси держави. Подальша розробка теми має певні перспективи в частині детального опрацювання процедур формування кадрового резерву, навчання кадрового резерву та його використання, а також розробки механізму контролю за ефективністю використання наявного кадрового потенціалу державної служби.

Література.

1. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 //Відомості Верховної Ради України . – 1993. – №52. – Ст.490
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 року № 199 «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» // Офіційний вісник України . – 2001. – № 9. – С. 259.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 року №272 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України //Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – С. 25.
4. Авер'янов В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 3. – С. 7–11.
5. Андрушко В. Формування кадрового резерву державної служби / О. Андрушко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 103–110.
6. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2008. – 312 с.
7. Битяк Ю. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / Ю.Битяк // Вісник Академії правових наук . – 2005. – № 4 . – С. 116–123.
8. Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Боссарт Д., Деммке К.; [пер. з англ. О. М. Шаленко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
9. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2006р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66078&cat_id=36406.

10. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2007 р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101455&cat_id=36406.
11. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2008 р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=157657&cat_id=36406.
12. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник / Дубенко С. Д.; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
13. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю.Оболенський. – К. :КНЕУ, 2006. – 472с.
14. Павленчик П. Службова кар'єра державних службовців: визначення і особливості / П. Павленчик, Б. Цимовський // Вісник державної служби України. – 1999. – № 1. – С. 86–98.
15. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В.Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с
16. Плахотнюк Н. Г. Проблеми і шляхи залучення молоді на державну службу в Україні / Н. Г.Плахотнюк // Український соціум. – 2005. – № 4. – С. 84–92.
17. Полтавський В. Молодь і державне управління: реалії сьогодення у площині кадрового забезпечення державної служби / В.Полтавський // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 15–23.
18. Райт Г. Державне управління / пер. з англ.. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик / Глен Райт.- К.: Основи, 1994.- 191 с.
19. Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державних службовців / А. Рачинський // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С.22–30.
20. Серьогін С. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження і запобігання корупції / С. Серьогін, В. Хлуткова // Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 100–105.

21. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование / Ю. Н.Старилов.- Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с.