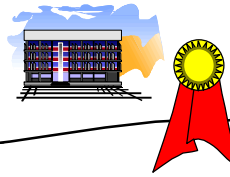


Дослідження.
Розробки.
Проекти



Григорій Мостовий,
кандидат економічних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи
та міжнародних зв'язків
Харківського інституту фінансів
Українського державного університету фінансів
та міжнародної торгівлі

Валерій Бабасєв,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної політики ХарPI НАДУ

Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації

Запропоновано новий напрям забезпечення кадрами органів державної влади на основі функціонування штатного кадрового резерву, наведено особливості формування, функціонування та використання нового типу кадрового резерву, сформульовано пропозиції щодо організаційних та інституційних змін у зв'язку із запровадженням штатного кадрового резерву.

Ключові слова: кадрова політика, штатний кадровий резерв, управління штатним кадровим резервом.

New direction of providing of public service by personnel on the basis of functioning of staff personnel potential is offered; special features of forming, functioning and employment of new type of personnel potential are described; recommendations concerning organizational and institutional changes in connection with introduction of staff personnel potential are formulated.

Key words: personnel policy, staff personnel potential, staff personnel potential management.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні існує проблема забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами, що зумовлено недосконалістю системи підбору персоналу, розбіжностями між програмами підготовки фахівців та особливостями роботи на конкретних посадах, су-

перечностями в системах мотивації та кар'єрного просування державних службовців, невідповідністю роботи кадрових служб щодо розвитку персоналу сучасним тенденціям кадрового менеджменту у сфері державного управління та ін.

Через значну плінність кадрів на державній службі (загальна плінність кадрів на державній службі в середньому за 2005-2009 рр. становила 14,5%, середній рівень плінності керівників - 13,4%, середній рівень плінності державних службовців I категорії - 33,3%, II категорії - 21,6%, III категорії - 14,4%, IV категорії - 15,7%, V та VI категорій - 14%, VII категорії - 15,2%) та неспроможності механізмів забезпечення органів державної влади висококваліфікованими фахівцями з досвідом практичної роботи та інноваційним мисленням знижується ефективність і результативність роботи державних службовців, порушується виконання функцій органів державної влади. Тому актуальним є питання пошуку оптимальних форм підготовки претендентів до призначення на посади державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Шляхи подолання проблем кадрового забезпечення у сфері державного управління у своїх працях розглядали такі автори, як І.Батраченко, Т.Витко, Н.Гончарук, В.Князев, Б.Колесніков, В.Луговий, Н.Нижник, В.Олуйко, Л.Пашко, С.Серьогін, Ю.Шаров, В.Яцюк та ін. Вітчизняні вчені акцентують увагу на питаннях нормативно-правового регулювання проходження державної служби, процедурах конкурсного відбору претендентів на посади державних службовців, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, методиках їх атестації та напрямках реформування кадрових служб органів державної влади. Водночас, торкаючись питань функціонування кадрового резерву як важливого елементу системи забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами, фахівці лише констатують його неефективність і пропонують або розробити заходи щодо підвищення ефективності його використання, або перейти на інші форми добору та кар'єрного просування персоналу і відмовитись від ідеї кадрового резерву. Відтак питання формування дієвого кадрового резерву та результативного його використання у процесі реалізації кадрової політики в органах державної влади залишається не вирішеним.

Мета статті - обґрунтування дієвого механізму підготовки кандидатів до призначення на посади державних службовців на основі формування й використання кадрового резерву.

Виклад основного матеріалу. За даними Головного управління державної служби України, загальна плінність кадрів державних службовців у 2009 р. становила 10,5%. Найвищий рівень цього показника спостерігався в 2005 р. - 18,9%. Основними причинами звільнень є такі: за власним бажанням - 41% від чисельності звільнених, 20% у зв'язку із досягненням пен-

сійного віку. Рівень плинності керівних кадрів у 2009 р. склав 10% (найвищим цей показник був у 2005 р. - 21,3%). Основними причинами звільнень є: досягнення пенсійного віку - 37% від чисельності звільнених та за власним бажанням - 27%. Плинність спеціалістів у 2009 р. становила 10,8% (найвищим цей показник був у 2005 р. - 18,2%). Основними причинами звільнень є: за власним бажанням - 45,3%, досягнення пенсійного віку - 14% та з інших причин - 37%.

Це може свідчити про те, що основним мотиваційним фактором перебування на державній службі є отримання преференцій у зв'язку із досягненням пенсійного віку. Такі важливі чинники, як оплата праці та можливості кар'єрного зростання справляють негативний вплив на бажання персоналу працювати на державній службі.

Плинність кадрів державних службовців I категорії у 2009 р. становила 19,8% (найвищим цей показник був у 2005 р. - 56,2%), II категорії у 2009 р. склала 13,8% (найвищим цей показник був у 2005 р. - 31,4%), III категорії - 9,7% (у 2005 р. - 25,0%). Основною причиною звільнень за цими категоріями було власне бажання працівників [1].

З 2004 до 2009 р. в середньому щорічно призначалися на посади 39,7 тис. державних службовців. Як відомо, при прийнятті на посаду людина проходить професійну та психологічну адаптацію (від півроку до року), після чого починає плідно працювати. Тобто у зв'язку із призначенням у середньому 14% державних службовців щорічно працюють неефективно.

У світовій практиці кадрової роботи є різні варіанти розв'язання цієї проблеми, зокрема у Франції підготовка фахівця до призначення на вищі посади включає реалізацію таких типів заходів, як заходи: підготовки до конкурсів, пристосування до посади, відпустки для підготовки [2, с. 12] тощо.

Узагальнюючи світовий досвід, фахівці виділяють два типи кадрової політики - відкриту та закриту [2]. Для відкритої системи кадрової політики характерним є проведення відкритих конкурсів на заміщення вакантних посад, залучення фахівців з будь-якої сфери, навчання персоналу в зовнішніх центрах, акцентування уваги на питаннях стимулювання. Закрита система передбачає призначення на посади за рахунок внутрішніх джерел системи, поступове професійне зростання, спадкоємництво, наставництво, формування та результативне використання кадрового резерву.

Закрита кадрова політика реалізовувалась у СРСР, КНР та ін., відкрита - у США. Як показує практика, умовою ефективною реалізації відкритої кадрової політики є економічна та політична стабільність країни, верховенство закону та беззаперечне дотримання правових норм усіма членами суспільства.

В умовах кризових явищ, політичних та економічних трансформацій, низького рівня правової культури суспільства, необхідності проведення

швидких, рішучих та масштабних змін більш доцільною є реалізація закритої кадрової політики.

В Україні кадрова політика має змішаний тип: призначення на посади відбувається на підставі відкритого конкурсу, водночас можливим є призначення поза конкурсом із складу кадрового резерву або іншим способом.

Як зазначають фахівці, у кадровому резерві перебуває до 70% державних службовців [2, с. 193], разом з тим із усіх призначень на посади в середньому 8% претендентів перебували у кадровому резерві на ці посади [2, с. 166].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби" від 28 лютого 2001 р. № 199 (зі змінами та доповненнями) працівники, яких зараховано до кадрового резерву, в межах виконання особистих річних планів мають проходити підготовку за напрямками, які передбачають проведення роботи щодо попередньої підготовки працівника до обіймання відповідної посади та ефективної діяльності на ній. Водночас перебування в кадровому резерві не гарантує призначення на посаду, тому знижується мотивація працівника щодо продуктивної підготовки до професійної діяльності на посаді.

З метою побудови дієвої та послідовної підготовки працівників до призначення на посади державних службовців, на нашу думку, необхідно запровадити штатний кадровий резерв для державних службовців. Особи, яких буде зараховано до штатного кадрового резерву, мають проходити підготовку за програмами, які включатимуть виконання службових обов'язків за посадою, опанування теоретичними основами та ознайомлення з передовим досвідом діяльності в цій сфері, вивчення й аналіз нормативно-правової бази; періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних); участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів, інших комунікативних заходах; стажування з виконанням посадових обов'язків у повному обсязі у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань; участь у підготовці проектів нормативних актів та інших документів.

Забезпечення мотивації працівників, що перебувають у штатному кадровому резерві, та створення умов для ефективного контролю їх підготовки стануть можливими в разі запровадження оплати праці таких працівників у розмірі посадового окладу відповідно до посади, на яку особа перебуває в штатному кадровому резерві.

З метою оптимального поєднання необхідних витрат, можливих результатів та сучасних тенденцій щодо плинності кадрів необхідно встановити (обмежити) обсяг штатного кадрового резерву для посад I-III категорій в обсязі 10% від кількості цих посад (плинність кадрів за цими категоріями

варіює від 27,18% у 2005 р. до 10,7% у 2009 р.), для посад IV-VI категорій - 5% від кількості цих посад (плинність кадрів за цими категоріями в середньому 10%). Відтак штатний кадровий резерв доцільно створювати не в кожному органі державної влади, а за рішенням Головного управління державної служби України, в тих органах державної влади, де є результати продуктивної та ефективної діяльності на цих посадах.

Зарахування до штатного кадрового резерву на керівну посаду має відбуватися на основі психологічного тестування на предмет відповідності здібностей претендента характеру роботи на цій посаді, та іспиту щодо знання особливостей роботи на посадах, які будуть йому підпорядковані. Враховуючи, що наявні методики психологічної оцінки працівника, які передбачають виявлення його бажань, звичок та схильностей, не дають вичерпної інформації щодо можливої ефективності майбутньої роботи фахівця на керівній посаді, пропонуємо при проведенні психологічної оцінки більше уваги приділяти спроможності претендента до інтуїтивного обрання в умовах невизначеності того варіанта управлінського рішення, який матиме найбільшу вірогідність реалізації в подальшому, здатності стратегічно мислити, швидко орієнтуватися у разі несподіваних змін ситуації, генерувати адекватні інноваційні рішення. Тестування претендентів може проходити в інтерв'ю-центрах, які планується створити на базі Національної академії державного управління при Президентіві України [4].

Термін перебування у штатному резерві на одну посаду не має перевищувати 3-х років. Теоретичне навчання та набуття практичних навичок доцільно проводити у формі імітаційного (симуляційного - simulation) навчання. Це, як і тестування та іспит при зарахуванні до штатного кадрового резерву, потребує проведення паспортизації посад, визначення профілів професійних компетенцій для посад державних службовців (таким профілем може бути набір навичок, знань, цінностей, підходів та особистих якостей, які проявляються в поведінці державних службовців [5]), крім того, імітаційне навчання вимагає створення програмного забезпечення віртуального виконання обов'язків на посаді за різних умов та впливу різноманітних факторів. Також доцільним є залучення особи, яка перебуває у штатному кадровому резерві, на певну посаду до розробки альтернативних або варіантних управлінських рішень у межах практичної діяльності на цій посаді (з можливістю підготовки та захисту дисертаційного дослідження на здобуття відповідного наукового ступеня). Такі рішення будуть корисними для керівників вищого рівня при виборі оптимального шляху досягнення поставлених цілей.

Доцільним також є запровадження апаратного професійного навчання для осіб, які перебувають у штатному кадровому резерві. Фахівці слушно наголошують, що внутрішньоорганізаційне, або апаратне професійне

навчання, яке проводиться власними силами і в межах органу державної влади, є максимально диференційованим і гнучким відповідно до запитів органу влади, що визначає переваги даної форми навчання порівняно з традиційними програмами підготовки у вищих навчальних закладах [3].

Після закінчення терміну перебування у штатному кадровому резерві на певну посаду працівник має скласти комп'ютерний іспит (де передбачено віртуальне виконання службових обов'язків на цій посаді в реальному часі). Після успішного складання іспиту, у разі звільнення посади, людина може брати участь у конкурсі на заміщення цієї посади, або спробувати пройти випробування на зарахування до штатного кадрового резерву на посаду вищого рівня. На підставі успішного опанування програмою підготовки працівнику доцільно присвоювати категорію та ранг, які відповідають посаді, на яку він перебував у штатному кадровому резерві, а також робити відповідні записи у трудовій книжці.

Результати підготовки у штатному кадровому резерві (із зазначенням результатів тестування, іспитів, стажування та інноваційних рішень) мають бути зведені у базу даних, яку можуть використовувати керівники органів державної влади та працівники кадрових служб при розв'язанні кадрових проблем.

Враховуючи процедуру зарахування та характер підготовки, штатний кадровий резерв можна розглядати як механізм виявлення, відбору, професійної підготовки та прискороного просування по державній службі талановитої молоді. Відтак доцільно встановити вікові обмеження для зарахування до штатного кадрового резерву від 25 до 40 років.

Однією з умов підвищення ефективності діяльності державних службовців на основі використання зарахованих до штатного кадрового резерву осіб є заборона їх політичної діяльності. Для цього необхідно внести зміни до Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ, або прийняти новий проект Закону України "Про державну службу", який містить цю норму (ст. 8 та ст. 11 забороняють участь державних службовців у діяльності політичних партій). При дотриманні лояльності та політичної нейтральності державних службовців будуть створені умови для зменшення кількості звільнень та призначень через політичні фактори.

Запровадження штатного кадрового резерву вимагає внесення змін до ст. 28 Закону України "Про державну службу". Якщо розглядати новий проект Закону України "Про державну службу", то він не містить жодних правових основ для створення та функціонування кадрового резерву. Тож доцільно до цього проекту Закону включити статтю щодо регламентації створення та функціонування штатного кадрового резерву як перспективного напрямку підготовки претендентів до призначення на посади державних службовців, а також як механізму управління кар'єрою талановитої молоді у сфері державної служби.

Ідея створення штатного кадрового резерву відповідає концепції Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації". Тож, на нашу думку, у проект Положення про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" [4] доцільно включити розділи щодо організаційних і правових основ формування, функціонування та використання штатного кадрового резерву, що дасть змогу уникнути недоліків функціонування попередніх форм кадрового резерву.

Особливості використання штатного кадрового резерву, на нашу думку, мають бути відображені в проекті Цільової комплексної програми реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву [6]. Такий підхід створить умови для комплексного вирішення проблеми забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами.

Ефективність та результативність підготовки фахівців у штатному кадровому резерві залежить від запровадження дієвого управління формуванням, функціонуванням та використанням такого резерву.

Враховуючи обмеженість можливостей органів державної влади щодо реалізації повнофункціонального кадрового менеджменту, фахівці пропонують низку функцій управління персоналом у державних організаціях передати зовнішнім кадровим службам - аутсорсинговим кадровим агенціям [3]. Дніпропетровські вчені пропонують створення регіональних асоціацій кадрових служб, фахівці-практики Головного управління державної служби України - регіональних управлінь Головдержслужби і Національного центру оцінювання та розвитку персоналу державної служби при Кабінеті Міністрів України, що проводитиме оцінку психологічних, ділових та моральних якостей кандидатів та надаватиме підтримку в плануванні індивідуального розвитку державних службовців на основі профілів компетенцій [5].

На нашу думку, доцільним буде створення науково-дослідних центрів з питань кадрового менеджменту при профільних кафедрах Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів. Такі центри на договірній основі (на замовлення Головдержслужби України або безпосередньо органу державної влади чи органу місцевого самоврядування), крім розробки програми підготовки у штатному кадровому резерві, управління формуванням та використанням штатного кадрового резерву, наукового супроводу практичної діяльності, можуть виконувати функції підбору персоналу, його комплексної оцінки (передусім психологічної відповідності), науково-обґрунтованого планування кар'єри та управління кар'єрою працівників, проведення тренінгів та мастер-класів, на завершальному етапі перебування у штатному кадровому резерві надавати право захисту дисертаційних досліджень з присудженням відповідного наукового ступеня та ін.

Висновки. Результати дослідження свідчать, що створення штатного кадрового резерву дасть змогу подолати негативні аспекти плінності кадрів на керівних посадах державної служби, поступово та послідовно готувати високопрофесійних керівників і фахівців для органів державної влади та місцевого самоврядування, результативно управляти кар'єрою державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, підвищити ефективність діяльності посадових осіб на довгострокову перспективу. Ідея створення штатного кадрового резерву вписується в модель безперервної професійної освіти та може бути покладена в основу розробки й реалізації програм швидкого зростання ("fast track" - пришвидшеного просування по службі) державних службовців. Механізм формування та функціонування штатного кадрового резерву доцільно використовувати у процесі створення Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" та при розробці і реалізації Цільової комплексної програми реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву.

Список використаних джерел

1. Аналітична інформація щодо плінності кадрів на державній службі за 2005-2009 роки. - Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article;jsessionid=1CAC0955C724952145213B7A3B3F4598?art_id=255422&cat_id=254992&base_id=247084
2. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / В. М. Мартиненко, С. М. Сьєогін, В. О. Євдокимов та ін. ; за заг. ред. В. М. Мартиненка. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. - 304 с.
3. Колесніков Б. П. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні : монографія / Б. П. Колесніков, І. Г. Батраченко. - Донецьк : Норд-Прес, 2006. - 136 с.
4. Проект Положення про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації". - Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=322607&cat_id=87284
5. Проект Стратегії державної кадрової політики України. - Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=322605&cat_id=87284
6. Проект Цільової комплексної програми реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву. - Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=322600&cat_id=87284