

УДК 35.08(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.3.12>**О. І. Компанець**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЛЯ ПІДБОРУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Дослідження проводилося щодо виявлення організаційно-правових умов кадрового забезпечення державної служби. Актуальність дослідження обумовлена завданнями реформування державної служби, яке здійснюється з метою підвищення ефективності публічного управління. Предметом дослідження є теоретико-прикладні основи та організаційно-правові умови формування кадрового резерву для підбору державних службовців. У статті звертається увага, що поряд з поняттям «кадровий резерв» в практику державного управління вводиться термін «кандидатський резерв», що потребує не лише належного правового визначення, але й наукового обґрунтування його доцільності та організації. Уточнена дефініція поняття «кандидатський резерв» – це сукупність осіб-претендентів на посади державної служби, які успішно пройшли конкурсний відбір, але не стали його переможцями і тому не отримали призначення на відповідні посади. Зазначено, що прагнення започаткувати практику створення кандидатського резерву пояснюється націленістю на спрощення процедур підбору, добору і відбору кандидатів на посади державної служби за рахунок того, що внесення даних про кандидатів до інформаційної бази кандидатського резерву не вимагатиме від них постійного проходження конкурсних процедур. У загальному вигляді наведено пропонування механізм формування кандидатського та кадрового резервів. Також запропоновано, з метою відслідковування динаміки підготовки кандидата на посаду, структуру накопичувальної інформації, яка включає такі складові: мотивація, організаторські здібності, освіта, відгуки, мовна компетентність, цифрова компетентність. Йдеться про необхідність поєднання суперечливих підходів при організації кадрового резерву: створення конкуренції при заміщенні вакантних посад державної служби і націленість на збереження постійності роботи; включення до кадрового резерву осіб з досвідом управлінської роботи і залучення до державної служби молоді без досвіду; організація постійного навчання осіб, що входять до кадрового резерву, і одночасно використання їх потенціалу для передачі досвіду молоді; навчання загальним основам публічного управління і надання знань щодо специфіки виконання функціональних обов'язків на конкретній посаді.

Ключові слова: кадровий резерв, кандидатський резерв, державна служба, державне управління, реформа.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Система державного управління, як і будь-яка інша система, для збереження своєї функціональної здатності має перебувати у процесі постійного саморозвитку, що передбачає її внутрішні трансформації. Ці трансформації можуть стосуватися як кількісних, так і якісних параметрів системи, тобто зміни торкатимуться кількості органів державної влади, кількості державних службовців чи загальної кількості працівників бюджетних установ, а також вимог щодо професійних компетентностей та особистісних характеристик людини. Реформа державної служби в Україні в останні роки здійснюється в обох напрямках – прикладаються зусилля щодо оптимізації кількості установ державної

влади та чисельності працівників державної служби, а також суттєво підвищуються вимоги до якості персоналу. В усіх випадках передбачаються кадрові ротації, які мають спиратися на наявність підготовлених кандидатів для проходження державної служби. З розробленням нового законопроекту № 3491 «Про державну службу» (відхилений Верховною Радою України) [1] поряд з поняттям «кадровий резерв» з'являється новий термін «кандидатський резерв» [2], що потребує обґрунтування доцільності/недоцільності його використання та удосконалення механізмів формування резерву претендентів на посади державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові публікації, що стосуються дослідження

кадрового резерву державної служби, значною мірою спрямовані на знаходження способів поліпшення роботи з кадрами як основи підвищення результативності державного управління. Про формування кадрового резерву як функцію HR-менеджменту пише, наприклад, І. В. Застрожнікова [3]. Проблеми створення кадрового резерву розглядаються в роботах Рикової Л. О. [4] та Савченка В. А. [5], а правові питання його формування – в дослідженнях Акімова О. О. [6] та Терницького С. М. [7]. Цікавими є публікації, що стосуються запозичення зарубіжного досвіду створення резерву для державної служби [8]. Проте, питання підбору і підготовки кадрів для органів державної влади є відмінними для різних установ державної служби, а це викликає необхідність обґрунтування методології кадрового забезпечення органів влади, що виконують специфічні функції [9; 10]. На сьогоднішній день актуальними стають не лише проблеми формування кадрового резерву державної служби, а й проблеми створення резерву кандидатів, якщо останній набуде нормативного закріплення в Законі «Про державну службу», тож результати дослідження у цьому напрямі можуть мати практичне значення.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є систематизація організаційних і методичних підходів до формування кадрового резерву державної служби та обґрунтування пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Безперечно, ефективність функціонування системи державної служби залежить від якості кадрового складу органів влади, рівня професійної компетентності державних службовців, особливо виходячи з завдань інтеграції України до Європейського Союзу. Швидко підготувати високопрофесійні кадри для державної служби неможливо, тому питання формування кадрового резерву не втрачають актуальності. Загальні нормативні вимоги щодо формування кадрового резерву державної служби окреслено в Ст. 28 Закону України «Про державну службу» [2], де зазначається, що «...кадровий резерв формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю і державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просуван-

ня на більш високі посади». Усі питання організації кадрового резерву мали регулюватися відповідним Положенням, яке було затверджено постановою Кабінету Міністрів України ще в 2001 р. [11], що втратила чинність у 2016 р. Невтривалою була й дія Указу Президента України 2012 р. «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації», який втратив чинність уже в 2014 р. [12].

Така правова невизначеність порядку формування кадрового резерву для відбору кандидатів на вакансії посад державної служби та інших посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування обумовила необхідність оновлення концепції створення кадрового резерву з метою підвищення його відповідності вимогам нової державної служби України. На ліквідацію цієї правової прогалини в 2020 р. було розроблено законопроект №3491 «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу", яким передбачено в межах функціонування бази кадрового резерву створення кандидатського резерву. Таким чином спостерігається спроба введення в практику державного управління двох понять: «кадровий резерв» і «кандидатський резерв», якими описуються структурні елементи системи державної служби, і імплементація яких потребує як більш чіткого теоретико-методичного обґрунтування, так і розроблення організаційного механізму формування цих інститутів.

Зауважимо, що в даний час трактування сутності кадрового резерву зазнає змін лише в частині виділення у його складі кандидатського резерву. Н. Гончарук і І. Сурай [10], аналізуючи авторські дефініції поняття «кадровий резерв», схиляють нас до висновку про те, що у загальному вигляді кадровий резерв є певною кількістю фахівців, що мають організаторські здібності. Виходячи з такого розуміння сутності кадрового резерву (сукупність фахівців), логічно було б і кандидатський резерв ідентифікувати як деяку частку цієї сукупності – кількість осіб з визначеним набором характеристик. Проте у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу», відхиленому парламентом, кандидатський резерв визначається як «...інформаційна система (база), що містить відомості про кандидатів на посади державної служби, які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, результати проведення оцінювання професійних компетентностей таких кандидатів

та оголошені конкурси на посади державної служби» [13]. Вважаємо, що усе ж таки, коли йдеться про людей, їх сукупності, групи чи спільки, не доцільно по відношенню до цих спільнот вживати термін «інформаційна система». Інша справа, що дані про людей, включених до кандидатського резерву, можуть розміщуватися у відповідній інформаційній системі і тоді вона набуває статусу *інформаційної системи кандидатського резерву*. До того ж, немає потреби включати до кандидатського резерву усіх осіб, «...які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору» [там само], оскільки частина з них буде призначена на посади державної служби. Отже, кандидатський резерв – це сукупність осіб-претендентів на посади державної служби, які успішно пройшли конкурсний відбір, але не стали його переможцями і тому не отримали призначення на відповідні посади. Примітно, що Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), пропонуючи формування кандидатського резерву для пошуку кандидатів для участі в конкурсі на заміщення вакантних посад державної служби, вважає, що такий резерв має складатися «...з кандидатів, які успішно пройшли всі етапи конкурсного відбору, але не визначені переможцями конкурсу» [14]. НАДС також пропонує формувати кадровий резерв із кандидатів на посади державної служби, які в процесі проходження конкурсного відбору не отримали призначення на посади та не були відібрані до кандидатського резерву, з метою модернізації механізму селекції претендентів на роботу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Прагнення започаткувати практику створення кандидатського резерву пояснюється націленістю на

спрощення процедур підбору, добору і відбору кандидатів на посади державної служби за рахунок того, що внесення даних про кандидатів до інформаційної бази кандидатського резерву не вимагатиме від них постійного проходження конкурсних процедур. У загальному вигляді пропонуваній механізм формування кандидатського та кадрового резервів наведено на рисунку.

Новітній і, в історичному вимірі, нетривалий період побудови української державності змушує науковців і практиків публічного управління час від часу звертатися до вивчення практики побудови державних інститутів у зарубіжних країнах. Хоча у межах даного дослідження не ставилося завдання проаналізувати зарубіжний досвід створення кадрового резерву державної служби, усе ж таки автор звертав увагу на публікації стосовно особливостей кадрового забезпечення державної служби в європейських країнах. Загальний висновок щодо кадрової політики у сфері публічного управління зарубіжних країн є таким: у європейській практиці склалося багато підходів до організації кадрової роботи як в окремих країнах, так і в апаратах різних органів влади однієї країни, що обумовлено культурно-історичними чинниками, поточними або стратегічними цілями держави і специфікою діяльності окремих державних інститутів (армія, поліція, фінансовий сектор, дипломатичний корпус тощо). Більше того, в різних європейських країнах існує різне нормативно-правове визначення статусу державного службовця, а в деяких країнах (наприклад, Великобританії) воно взагалі відсутнє [15].

Отже, удосконалення чинної практики формування кадрового резерву державної служби в Україні має відштовхуватися від цілей

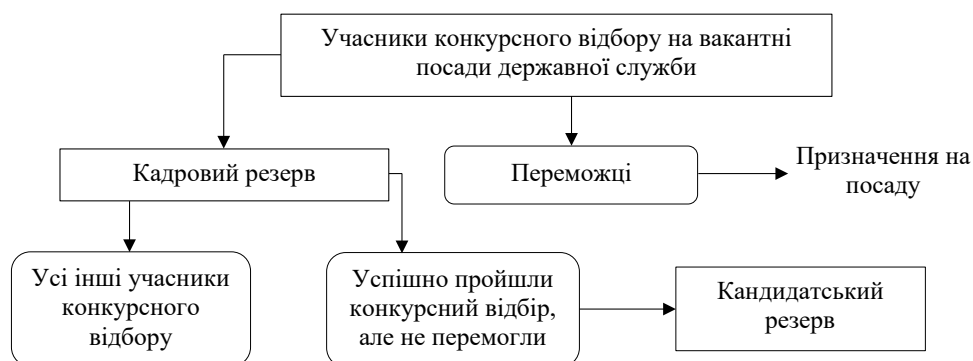


Рис. Пропонуваний механізм формування кандидатського та кадрового резервів в Україні (пропозиція НАДС)

Джерело: візуалізовано автором

реформування публічного управління, опиратися на загальні принципи кадрової роботи в зарубіжних, насамперед, європейських, країнах та враховувати поточні проблеми кадрового забезпечення органів державної влади. Побережна В. А. нагадує, що науковцями України на початку 2000-х років були визначені основні етапи формування кадрового резерву [16; 17]:

1. *Планування* потреби у фахівцях для сфери державного управління на найближчі 1-3 роки та на більш віддалену перспективу (до 5 років);

2. *Встановлення критеріїв* відбору фахівців, проведення *підбору, добору та відбору* фахівців на відповідні посади;

3. *Формування* кадрового резерву;

4. *Навчання* осіб, зарахованих до кадрового резерву, їх *стажування, виконання обов'язків* тимчасово відсутніх працівників;

5. *Конкурсний відбір* осіб кадрового резерву з метою встановлення ступеня їх готовності до виконання управлінських функцій на конкретній посаді.

Виділення із загального обсягу кадрового резерву осіб, віднесених до кандидатського резерву, потребує розроблення порядку фор-

мування обох резервів, вимог до претендентів, критеріїв оцінювання, умов проведення конкурсів, умов перебування в резерві, формування інформаційної бази. Якщо говорити про кандидатський резерв, то, очевидно, користуватися його загальною інформаційною базою для призначення осіб на конкретні посади може бути незручно. Більш доцільним буде групування осіб, віднесених до кандидатського резерву, за сферами діяльності міністерств і відомств, що значно спростить автоматичний відбір претендентів на посади. Крім того, щодо кожного кандидата важливо мати уявлення про динаміку зміни його основних характеристик (освіти, управлінського досвіду, мовних компетентностей тощо), рівень яких, наявний на момент конкурсного відбору, не дозволив здійснити призначення їх на відповідні посади. З метою відслідковування динаміки підготовки кандидата на посаду доцільно запропонувати структуру накопичувальної інформації, наведену в таблиці.

Можна стверджувати, що кандидатський резерв є штатною частиною кадрового резерву, необхідність створення якої обстоювалася ще в період дії Указу Президента України «Про

Таблиця

Склад інформації, необхідної для аналізу динаміки змін характеристик осіб, внесених до кандидатського резерву

Характеристики	Складові характеристики	Оцінка	
		попередня	поточна
Мотивація	самореалізація (амбітність цілей); кар'єризм (бажаний ранг); оплата праці (рівень бажаного доходу).		
Організаторські здібності	досвід управління (керівні посади); інституціональний досвід (створення установи чи підрозділу); рівень управління (місцевий, районний, регіональний).		
Освіта	рівень освіти (бакалавр, спеціаліст, магістр, доктор філософії, доктор наук); профіль освіти (юридична, економічна, технічна, педагогічна, публічне управління та адміністрування тощо); підвищення кваліфікації (напрямок, обсяг у кредитах); стажування (виконання обов'язків, зарубіжне стажування).		
Відгуки	керівник установи (роботодавець); колеги по службі; вище керівництво.		
Мовна компетентність (рівень володіння)	українська мова; англійська мова; мови інших країн Європейського Союзу; мови інших країн світу.		
Цифрова компетентність	вільне користування необхідними комп'ютерними програмами; навички онлайн комунікації; навички електронної презентації; навички роботи з big data і open data.		

Джерело: розроблено автором.

Президентський кадровий резерв «нова еліта нації», яким визначався термін перебування у Президентському кадровому резерві до 5 років [12]. Зарахування до штатного (або, як його називає В. Побережна, функціонального [17]) кадрового резерву повинно було здійснюватися на основі психологічного тестування та екзамену на знання особливостей роботи, яку передбачувалося виконувати, тобто спостерігалось прагнення не лише відібрати здібних управлінців, але й зберегти їх для підготовки до роботи на вищих рівнях управління. Отже, вивчення організаційно-правових умов формування кадрового резерву державної служби в Україні та зарубіжних країнах дозволяє зробити ряд висновків, які вказують на необхідність поєднання достатньо суперечливих підходів при його організації:

– створення та підтримання здорової конкуренції при заміщенні вакантних посад державної служби з одночасною націленістю на збереження постійності роботи для найбільш здібних управлінських кадрів;

– включення до кадрового резерву осіб з досвідом управлінської роботи і поряд з цим залучення до державної служби молоді без досвіду на підставі виявлених організаторських здібностей, освіти, лідерських якостей тощо;

– організація постійного навчання, підвищення кваліфікації та стажування осіб, що входять до кадрового резерву, і одночасно використання їх управлінського потенціалу для передачі досвіду молоді;

– навчання загальним основам публічного управління і паралельно з цим надання знань щодо специфіки виконання функціональних обов'язків на посаді конкретної державної установи з можливістю набуття практичних навичок роботи під час стажування.

Висновки. Вивчення тенденцій реформування публічного управління в Україні дозволяє зробити висновок про необхідність створення кадрового резерву державної служби і водночас про відсутність необхідних організаційно-правових засад для цього. Необхідним є як внесення змін до Закону України «Про державну службу» в частині урегулювання питань організації кадрового резерву, зокрема формування кандидатського резерву. Виділення із загального обсягу кадрового резерву осіб, віднесених до кандидатського резерву, потребує розроблення порядку формування обох резервів, вимог до претендентів, критеріїв оцінювання, умов про-

ведення конкурсів, умов перебування в резерві, формування інформаційної бази. Виходячи з цього розроблено пропозиції щодо складу інформації, необхідної для аналізу динаміки змін характеристик осіб, внесених до кандидатського резерву (мотивація, організаторські здібності, освіта, відгуки, мовна компетентність, цифрова компетентність). Вказується на необхідність поєднання достатньо суперечливих підходів при організації кадрового резерву: створення конкуренції при заміщенні вакантних посад державної служби і націленість на збереження постійності роботи для управлінських кадрів; включення до кадрового резерву осіб з досвідом управлінської роботи і поряд з цим залучення до державної служби молоді без досвіду; організація постійного навчання осіб, що входять до кадрового резерву, і одночасно використання їх управлінського потенціалу для передачі досвіду молоді; навчання загальним основам публічного управління і паралельно з цим надання знань щодо специфіки виконання функціональних обов'язків на посаді конкретної державної установи.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 18.05.2020 р. N 3491. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/J1021091?an=3> (дата звернення 04.07.2021).
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3723-12> (дата звернення 04.07.2021).
3. Застрожнікова І. В. Формування кадрового резерву як одна з основних функцій HR-менеджменту державної служби. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 2 (37). С. 86-92.
4. Рикова Л. О. Формування резерву кадрової служби в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 2 (42). С. 358-364.
5. Савченко В. А. Проблеми формування кадрового резерву та проведення конкурсів на зайняття вакантних посад. *Україна: аспекти праці*. 2019. № 1. С. 3-9.
6. Акімов О. О. Правові аспекти формування кадрового резерву державної служби. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Patp_2014_1_16.pdf (дата звернення 05.07.2021).
7. Терницький С. М. Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05;

- Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2010. 19 с.
8. Кірмач А. В., Тимощук В. К., Фігель М. В. та ін. Публічна служба. Зарубіжний досвід та позиції для України; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика; Центр політико-правових реформ. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
 9. Стародубцев А. А. Формування кадрового резерву в органах внутрішніх справ України. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 119. С. 127-133.
 10. Гончарук Н., Сурай І. Кадровий резерв як механізм формування розвитку еліти в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 162-171.
 11. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 №199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.07.2021) (втратила чинність у 2016 р.).
 12. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 05.04.2012 № 246/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/246/2012> (дата звернення 06.08.2021) (втратила чинність у 2014 р.).
 13. Про внесення зміни до Закону України "Про державну службу" щодо кандидатського резерву; URL: https://ips.ligazakon.net/document/jj02109g?ed=2020_07_10 (дата звернення 06.08.2021).
 14. Уряд України пропонує формувати кандидатський та кадровий резерв держслужбовців. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/787980.html> (дата звернення 09.08.2021).
 15. Сариева Д. С. Правила приєма на державну службу в зарубіжних країнах. *International Journal Humanities and Natural Sciences*. 2021. Vol. 1-2 (52). P. 177-181.
 16. Побережная В. А. Роль кадрового резерву при отборі і підготовці кадрів для роботи в органах державної влади. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2013. №1. С. 112-117.
 17. Енциклопедія державного управління у 8 т.: під ред. Ю. В. Ковбасюка. Т. 6. Державна служба: під ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко. К.: НАДУ при Президенті України, 2011. 524 с.

Companets O. I. Formation of personnel reserve for the selection of civil servants

The study was conducted to identify the organizational and legal conditions of personnel support of the civil service. The relevance of the research is determined by the tasks of civil service reform, which is carried out with the aim of increasing the efficiency of public administration. The subject of the study is the theoretical and applied foundations and organizational and legal conditions for the formation of a personnel reserve for the selection of civil servants. The article draws attention to the fact that, along with the concept of "personnel reserve", the term "candidate reserve" is introduced into the practice of state administration, which requires not only a proper legal definition, but also a scientific justification of its expediency and organization. The clarified definition of the concept of "candidate reserve" is a set of candidates for civil service positions who successfully passed the competitive selection, but did not become its winners and therefore did not receive appointments to the corresponding positions. It is noted that the desire to start the practice of creating a candidate reserve is explained by the focus on simplifying the procedures for selection, selection and selection of candidates for civil service positions due to the fact that entering data about candidates into the information base of the candidate reserve will not require them to constantly undergo competitive procedures. In a general form, the proposed mechanism for the formation of candidate and personnel reserves is given. In order to monitor the dynamics of the candidate's preparation for the position, a structure of cumulative information is also proposed, which includes the following components: motivation, organizational skills, education, reviews, language competence, digital competence. It is about the need to combine conflicting approaches when organizing the personnel reserve: creating competition when filling vacant positions in the civil service and aiming at preserving the stability of work; inclusion in the personnel reserve of persons with managerial work experience and involvement of youth without experience; organization of permanent training of persons included in the personnel reserve, and at the same time using their potential to transfer experience to young people; teaching the general basics of public administration and providing knowledge about the specifics of performing functional duties in a specific position.

Key words: Personnel reserve, candidate reserve, public service, public administration, reform.