



Н.Г. Плахотнюк*

ПРОЦЕДУРИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Одним з політичних прав громадян України є право брати участь в управлінні державними справами, основним проявом якого слід вважати право на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (ч. 1, 2 ст. 38 Конституції України). Проблема залучення молоді на державну службу вперше була піднята Президентом України у його Посланні до Верховної Ради України “Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики України на 2000-2004 роки”. Тоді Президент відмітив, що оскільки конструктивний потенціал бюрократії повною мірою себе вичерпав і остаточно здолати залишки колишньої адміністративної системи ця бюрократія не зможе, то “до системи управління всіх рівнів мають прийти висококваліфіковані фахівці нової генерації”¹.

Здавалося б, що положення президентського Послання досить чітко окреслили завдання органів державного управління по підбору і розстановці кадрів на найближчі 5 років. Тим більше, що відповідно до Указу Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” № 314/97 від 9 квітня 1997 року, “текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій” (п. 5 Указу).

Незважаючи на окреслені підстави і завдання президентського Послання 2000 року, про розширення можливостей молоді отримати посади державних службовців і сприяння їм у цьому з боку держави, і на початок 2005 року, стверджувати не можна. Ця думка базується на таких факторах:

1) за статистичними даними Головердержслужби станом на 1 січня 2001 року серед чоловіків у віці до 30 років включно обіймали посади 18,4 %, серед жінок – 24,5 %². У монографії “Кадри в регіоні України: становлення та розвиток” Олуйко В.М. відмічає, що жінки віком до 30 років лише на 26 % складають структуру районних і на 20,9 % обласних державних адміністрацій, на 17,6 % – органів місцевого самоврядування та на 25,5 % – територіальних органів міністерств та відомств³, а загалом станом на 1 січня 2000 року з 244268 державних службовців (без урахування силових структур і податкових адміністрацій) тільки 54452 державні службовці (до прийняття Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 року до них прирівнювалися і посадові особи місцевого самоврядування – прим. авт.) мають вік до 30 років⁴.

2) за даними начальника Головного управління державної служби України кількість молоді в апаратах органів державної влади на початок 2004 року становить “майже чверть від загальної кількості службовців”⁵. Тобто, ситуація у порівнянні з 2001 роком суттєво не змінилася.

3) фактичне омоложення державної служби відбувається не за рахунок залучення молоді,

© Плахотнюк Н.Г., 2005

* докторант Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Урядовий кур’єр. – 2000. – 23 лютого.

² Аналіз складу державних службовців за даними статистики // Поточний архів Головердержслужби за 2000 рік. – Табл. 11-12 (Вікова структура державних службовців – чоловіків (жінок) за регіонами).

³ Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: Монографія / за ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. – К.: Наук. світ, 2001. – С. 58.

⁴ Там само. – С. 60.

⁵ Мотренко Т. Як не спокуситися “податтю” // Президентський контроль. – 2004. – № 1. – С. 59.



а за рахунок відмови Головдержслужби у продовженні терміну перебування на державній службі тим особам, які досягли граничного пенсійного віку. Так, у 2003 році термін перебування на державній службі продовжено 1702 особам, з яких: 838 керівники, 767 спеціалісти і 97 державні службовці в системі МО, МВС, СБУ та Адміністрації Державної прикордонної служби України⁶.

4) серед вимог типових професійних характеристик посад державних службовців, затверджених Головдержслужбою (наказ Головдержслужби № 65 від 1 вересня 1999 року «Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців»), на посади керівників (середньої та нижчої управлінських ланок) не існує вимоги перебування на державній службі до досягнення 35-річного віку. Тим більше таких вимог не існує до посад керівників органів державної влади (тобто вищої управлінської ланки). Хоча, саме для керівних працівників однією з цінних вважається характеристика наявності досвіду керівної праці на початку своєї кар'єри до 35-річного віку⁷.

5) у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» № 199 від 28 лютого 2001 року передбачена лише норма, яка стосується пропорційно-збалансованого представництва кандидатур кожної статі і не врегульовується питання представництва молоді в кадровому резерві.

6) в концептуальному документі, Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» № 1/2005 від 5 січня 2005 року, який визначає подальші напрями розвитку законодавства про державну службу, такий напрямок як створення умов для залучення молоді на державну службу відсутній, хоча існує констатування факту, що «невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори посилюють непривабливість державної служби, особливо для молоді...».

Не приділяється увага цій проблемі і у теоретичних розробках. Якщо питанням державної служби і кадрової політики присвячені і монографічні видання і окремі публікації, то про такий їх аспект як процедури залучення молоді на державну службу вдається знаходити лише окремі абзаци у цих наукових розробках⁸. Таким чином, нинішній стан проблеми залучення молоді до державної служби, як і відсутність інтересу у науковців до цієї проблеми і свідчить про необхідність дослідження цієї теми.

У межах цього дослідження автор ставить за мету визначити і охарактеризувати існуючі в Україні процедури залучення молоді на державну службу. А завданнями публікації є: виявлення проблем становлення процедур залучення молоді на державну службу та окреслення напрямів становлення цих управлінських процедур.

Що ж стало підставами у 2000 році і залишається ними у 2005 для акцентування уваги на необхідності залучення молоді на державну службу. На нашу думку, таких підстав є декілька:

По-перше, радянська управлінська еліта продемонструвала значною мірою неспроможність своєчасно і ефективно виконувати завдання державного управління в умовах швидко змінюваного об'єкта управління. Стали потрібними і актуальними нові знання, нове бачення, нові підходи і щодо розвитку держави в цілому і щодо розвитку інституцій державного управління.

⁶ Державна служба в цифрах. // <http://www.guds.gov.ua>.

⁷ Шкатулла В.И. Настольная книга менеджера по кадрам. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 2002. – С. 38.

⁸ Наукові засади реформування державної служби в Україні. Наукова доповідь / За заг. ред.. В.Б. Авер'янова. – К., 2000. – С. 21.; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – С. 302-303; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб и доп. – М.: Логос, 2000. – С. 159; Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – С. 200-201.



По-друге, українська держава у 1991 році відмовилася від люстрації, тобто заборони колишнім радянським вищим керівникам, які співпрацювали з органами Комітету державної безпеки СРСР, обіймати посади в новостворених органах влади України (як це було, наприклад, в Естонії, Польщі, Угорщині, Чехії⁹). Це сприяло перенесенню колишніх форм і методів управління державою на нові принципи її побудови і нову організаційну структуру системи, а відповідно і засвоєння на практиці саме цих форм і методів управлінської діяльності молодими особами, що обійняли посади після 1992 року. Однак, відповідати тим вимогам, що, на сьогодні, висуваються Голодержслужбою, до професійних якостей державного службовця, ці особи у переважній більшості не можуть.

По-третє, відбулося помітне “старіння” державних службовців. Як відмічають російські науковці, процеси оновлення кадрів державної служби не супроводжувалися їх “омолодженням” і якщо до початку 90-х років було характерним зниження вікових показників, то за останні роки на державній службі, особливо в центральному апараті на керівних посадах збільшилася частка працівників старшого віку. Тому при відсутності регулювання цих тенденцій, “сучасному кадровому складу державної служби може загрожувати виродження”¹⁰.

По-четверте, це вимоги Європейського Союзу щодо рівня кваліфікації і професійної підготовки державних службовців. Зокрема, у Франції на навчання до Національної школи адміністрації (Еколь Насьональ д’Аміністрасьон — ЕНА) приймаються особи з вищою освітою не старші 26 років і державні службовців не старші 30 років, які мають стаж практичної діяльності не менше 5 років¹¹.

По-п’яте, “превалювання старшого віку в структурі кадрового складу державної служби і особливо в керівній ланці — стримує гостроту реакції працівників на недостатній рівень соціальної захищеності, з одного боку, і з іншого, ця ж особливість дає про себе знати у формуванні соціальних очікувань при виході у відставку. Відповідно більше уваги і часу ця категорія працівників приділяє проблемам поновлення сил (відпочинку) та медичному обслуговуванню”¹².

Водночас, апробація процедур, що передбачають залучення молоді на державну службу в Україні, хоча вони є відносно новими в управлінській діяльності, на нашу думку, дещо затягнулася. Ці процедури були започатковані Комплексною програмою підготовки державних службовців, затвердженою Указом Президента України № 1212 від 9 листопада 2000 року. Комплексна програма інститує дві процедури залучення молоді до державної служби:

1) здійснення управлінської підготовки в навчальних закладах середньої, вищої та післядипломної освіти та комплексу заходів щодо пошуку талановитої молоді для дальшого професійного навчання та залучення її до державної служби.

2) обіймання посад в апараті державної влади відібраними за конкурсом студентами, випускниками вищих навчальних закладів, молодими ученими і фахівцями за участю молодіжних організацій, що ґрунтується на принципах прозорості, постійності, гарантованості державою.

Основними критеріями відбору талановитої молоді, відповідно до Комплексної програми, мали стати результати навчання та професійні досягнення, творчі та розумові здібності, моральні якості і бажання працювати у системі державної служби.

У межах реалізації *першої процедури* відбувається підготовка молоді за спеціальністю

⁹ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т.: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл и дораб. – М.: БЕК, 1999. – Тома 1-2. Часть общая. – С. 154-155.

¹⁰ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – С. 302.

¹¹ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб и доп. – М.: Логос, 2000. – С. 159.

¹² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – С. 303.



“державне управління” та спеціалізацією “державна служба”. Підготовку за спеціальністю “державне управління” здійснює Національна академія державного управління при Президентові України. Відповідно до Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 468 за державним замовленням в межах 10 відсотків плану прийому на навчання за денною формою (до 2005 року такий план становив 100 осіб — прим. авт.) приймаються особи віком до 30 років, які працюють в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, мають загальний трудовий стаж не менш як три роки або диплом про повну вищу освіту з відзнакою.

Підготовка фахівців за фаховим спрямуванням “державна служба” здійснюється вищими навчальними закладами відповідно до їх переліку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади” від 28 липня 1995 року № 560 із наступними змінами у випадку отримання цими вузами ліцензії на підготовку державних службовців. Критерії та умови відбору на навчання за фаховим спрямуванням “державна служба” визначаються вищими навчальними закладами за погодженням з Головним управлінням державної служби України.

Лише для такої категорії молодих осіб як “талановита молодь” наказом Головдержслужби та Міносвіти і науки № 96/799 від 12 грудня 2001 року “Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі “Державне управління” та професійними програмами функціональної спеціалізації “Державна служба” були визначені основні принципи та процедура відбору на навчання. Однак і цей документ має ряд недоліків, а саме щодо: 1) терміну його дії — процедура передбачена у цьому документі мала застосовуватися для відбору на навчання талановитої молоді у 2002-2003 навчальному році; 2) складності самої процедури, яка передбачала 2 етапи конкурсу і широке коло суб’єктів, які повинні були залучатися на кожному з етапів конкурсу. Водночас, якщо ці недоліки можна було б удосконалити шляхом внесення змін до наказу, то відсутність будь-якої інформації з боку Головдержслужби та вузів, задіяних у його проведенні щодо результатів конкурсу та подальшої долі осіб, які приймали участь у ньому, на нашу думку, стало свідченням небажання держави впроваджувати такі конкурси у майбутньому.

У межах другої процедури до сьогодні не існує формального закріплення гарантій і можливостей як для випускників вузів так і в цілому молодих осіб обіймати посади в органах державної влади. Норма п. 2 вже згадуваної постанови Кабінету Міністрів України № 199 від 28 лютого 2001 року передбачає що до кола осіб з яких формується кадровий резерв відносяться випускники вищих навчальних закладів, у тому числі ті, що зараховані на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління. До останніх відповідно до абз. 3 п. 14 постанови Кабінету Міністрів України “Про Порядок прийому до вищих навчальних закладів на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів в освітній галузі “Державне управління” від 16 травня 1996 року № 533” із наступними змінами відносяться особи з числа випускників вищих навчальних закладів, зазначених у підпункті “в” пункту 3 цього Порядку (тобто особи, які закінчили вищий навчальний заклад III або IV рівня акредитації, віком до 30 років — за рекомендацією державної екзаменаційної комісії та направленням вищого навчального закладу, угодою-направленням органу державної влади та органу місцевого самоврядування). Зарахування до кадрового резерву для прийняття на державну службу цих осіб здійснюється органом державної влади та органом місцевого самоврядування, за угодою-направленням яких їх було прийнято на навчання. Перебування в кадровому резерві лише цій категорії молодих осіб гарантує відповідно до абз. 2 п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України



“Про затвердження Положення про працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, які навчалися на умовах державного контракту за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів в освітній галузі “Державне управління” від 1 вересня 1997 року № 949 із наступними змінами переважне право на зайняття вакантної посади чи просування по службі без конкурсного відбору або стажування.

Інші молоді особи, що зараховані до кадрового резерву відповідно до п. 12 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 “мають переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу, якщо посада, до кадрового резерву на яку зараховано працівника, стає вакантною”. Тобто, претендувати на обіймання посади поза конкурсом молода особа чи випускник вузу може за тих же умов, які встановлені для всіх вікових категорій: за рішенням керівника відповідного державного органу лише у випадку просування по службі на посаду, на яку вона була зарахована до кадрового резерву, у випадку успішного проходження стажування чи при наявності диплома Національної академії державного управління при Президентіві України.

Обов'язковість працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, які навчалися за державним контрактом (замовленням) та угодою-направленням, що передбачено постановами Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентіві України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Академії” від 14 квітня 2004 р. № 468 та “Про затвердження Положення про працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, які навчалися на умовах державного контракту за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів в освітній галузі “Державне управління” від 1 вересня 1997 р. № 949 із наступними змінами (норми якого не розповсюджуються на випускників НАДУ при Президентіві України) не може вирішити проблему омолодження кадрів державної служби. Термін такого відпрацювання становить для випускників денної форми навчання НАДУ при Президентіві 5 років, для випускників, які навчалися за програмами підготовки магістрів в освітній галузі “Державне управління” в інших вузах – 3 роки. Дані постанови загалом не передбачають ніяких гарантій ні випускнику вузу (наприклад, що переважного права просування по службі), ні роботодавцю (наприклад, щодо якості і рівня підготовки випускника).

Єдиною позитивною стороною формулювань цих нормативних актів щодо молоді є норма п. 10 постанови від 1 вересня 1997 року № 949, яка гарантує випускникам, які були прийняті на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів в освітній галузі “Державне управління” з числа осіб віком до 30 років за рекомендацією державної екзаменаційної комісії вищого навчального закладу, яким присвоєно відповідну кваліфікацію в освітній галузі “Державне управління” і які працевлаштовані на підставі направлення на роботу, статус молодих фахівців протягом трьох років з моменту укладення трудового договору між ними та відповідним органом державної влади чи органом місцевого самоврядування або іншим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування за погодженням з Головдержслужбою.

Таким чином, здійснений аналіз свідчить, що Українська держава, в аспекті залучення молоді на державну службу, робила акцент на розвитку першої процедури (підготовку фахівців за державним замовленням, зарахування студентів до кадрового резерву, запровадження відбору талановитої молоді на навчання) і ніяким чином не унормувала другу (залучення випускників вузів і в цілому молоді на державну службу).

Тобто, для вирішення питання залучення молоді до державної служби, держава з 2001 до 2005 року іде шляхом запровадження і експериментування процедури відбору на навчання у галузі “державне управління”. Реальних кроків щодо надання молоді можливостей (квоти, дискреційність права бути зарахованим поза конкурсом тощо) обіймати посади в апараті органів державної влади не було здійснено.



Що може бути здійснено щодо удосконалення цих процедур? Безперечно, обрання Україною так званої кар'єрної системи державної служби, значною мірою б вирішило цю проблему, оскільки така система потребує присвячувати всю свою трудову діяльність державній службі з тим, щоб отримати певні соціальні пільги, а не лише 10 (чи 20) років, як це є в Україні. Однак, навіть збереження існуючої посадової системи дозволяє окреслити певні пропозиції, направлені на вирішення піднятої проблеми:

1) мотивація молоді. Ми підтримуємо точку зору російського вченого Роя О.М., розповсюджуючи її і на державних службовців, що "стимулювання праці муніципальних службовців в меншій мірі, ніж інших категорій працівників, визначається розмірами заробітної плати"¹³. Тому мотивація може бути стадією і процедури залучення на навчання і процедури залучення на державну службу. На цій стадії держава в особі її компетентних органів (Головдержслужби та її територіальних органів) повинна довести переваги формального і неформального статусу державного службовця: отримання навичок управлінської праці; набуття зв'язків (в хорошому розумінні), які навіть у випадку припинення державної служби, сприятимуть кар'єрному росту особи, пенсійне забезпечення, можливість безкоштовно підвищувати свою кваліфікацію, можливість отримання безвідсоткового кредиту на придбання чи будівництво житла, безплатне медичне обслуговування.

2) державі слід також стимулювати і керівників органів державної влади, що залучають молодь на державну службу, включають її до кадрового резерву з наступним прийняттям на посади чи направляють на навчання і підвищення кваліфікації.

3) слід поновити, без визначення терміну дії, процедуру відбору молоді для навчання, професійно спрямованого до роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, за результатами проведення на місцевому рівні і відповідного вузу конкурсів.

4) у Положенні про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 199 від 28 лютого 2001 року доцільно передбачити норму щодо пропорційно-збалансованого представництва молоді до 28 років (незважаючи на законодавче збільшення вікового цензу молоді до 35-річного віку). Крім, того у законодавстві і щодо посад в органах державної влади є потреба запроваджувати відповідні квоти посад для молоді, як це встановлено для недержавного сектору¹⁴.

5) бажано, щоб до складу конкурсних комісій керівники включали молодих осіб, що слугувало б стимулом для обіймання посади кандидатами молодого віку.

6) практика свідчить, що з розглянутими процедурами досить тісно пов'язана і набуває актуальності процедура просування молоді на державній службі, оскільки без її гарантування, значна частка молоді все ж залишає посади державних службовців.

Насамкінець, хотілося б відмітити, що висловлені автором підходи не претендують на остаточне вирішення окресленої проблеми, а лише намагаються привернути до неї увагу як з боку науковців так і безпосередніх виконавців актів законодавства, що врегульовують процедури залучення молоді на державну службу.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 10 від 16 березня 2005 року)*

¹³ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – С. 200.

¹⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення працевлаштування молоді: Закон України від 1 березня 2005 року // Урядовий кур'єр. – 2005. – 19 березня.