

5. Павлюк К. В. Видатки бюджетів на розвиток людського капіталу як чинник економічного зростання / К. В. Павлюк // Фінанси України. — 2006. — № 9. — С. 30–43.

6. Гриньов А. М. Співвідношення понять «людський капітал», «знання персоналу» та «інтелектуальний капітал» / А. М. Гриньов // Регіональні проблеми людського та соціального розвитку: в 2 т. Т. 1 / НАН України, Ін-т економіки пром-ті. — 2008. — С. 189–192.

7. Закон України «Про освіту» // Законодавство України про освіту / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 200 с.

8. Осійчук М. С. Людський капітал: критерії оцінки й індикатори економіки знань / М. С. Осійчук // Фінанси України. — 2008. — № 7. — С. 28–33.

9. Лич Г. В. Освіта як важлива інвестиція у розвиток людського капіталу / Г. В. Лич // Формування ринкових відносин в Україні. — 2005. — № 6 (49). — С. 123–132.

10. Абалкин Л. И. Самые эффективные вложения — в образование и науку / Л. И. Абалкин // Управление персоналом. — 2000. — № 5. — С. 10–13.

11. Закон України «Про дошкільну освіту» // Законодавство України про освіту / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 200 с.

12. Львовчкін С. В. Макрофінансова стабілізація в Україні в контексті економічного зростання: монографія / С. В. Львовчкін. — К.: Наша культура і наука, 2003. — 353 с.

13. Закон України «Про загальну середню освіту» // Законодавство України про освіту / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 200 с.

14. Майбуров И. Экономическое обоснование накопления человеческого капитала / И. Майбуров // Общество и экономика. — 2006. — № 7–8. — С. 245–263.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2012 р.

УДК 35.08

І. Л. Олійник,

канд. юрид. наук,
завідувач кафедри,

Донецький державний університет управління

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РОТАЦІЇ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено правовий механізм ротації кадрів державної служби, проаналізовано закордонний досвід ротації державних службовців.

Ключові слова: державна служба; ротація кадрів державної служби; корупція; удосконалення кадрового потенціалу.

У сучасних умовах реформування й підвищення ефективності функціонування системи державного управління і її підсистем, зокрема державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, є одним з державних пріоритетів. При цьому великого значення набувають питання попередження корупційних проявів в органах державної влади та розвитку кадрового потенціалу і кваліфікації. Саме ротація кадрів державної служби може стати ефективним засобом формування дієвого кадрового

резерву державних службовців і сприятиме запобіганню проявам корупції серед них. На це, зокрема, вказує і Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби України» [1], і Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців» [2], і Методичні рекомендації з питань запобігання і протидії корупції, затверджені наказом Головного управління державної служби України [3] тощо. Проте,

© І. Л. Олійник, 2012

нажаль, на сьогодні у чинному законодавстві України, що встановлює правові засади державної служби, зокрема, Законі України «Про державну службу» [4], питання ротації кадрів державної служби не врегульовано.

Наукових праць, в яких розглядалися б теоретичні і практичні аспекти порушеного у статті питання, дотепер існує не багато. Окремих аспектів ротації кадрів державної служби як в Україні, так і в зарубіжних країнах торкалися у своїх роботах О. А. Харченко [5], В. В. Солдов і Є. В. Михайлова [6], А. Х. Шидов і А. Б. Хапов [7]. Проблеми корупції в державних органах досліджували М. І. Мельник [8], В. Чапелюк [9, с. 110–114] та інші. Проте, враховуючи динамізм законодавства України, а надто факт набуття чинності з 1 січня 2013 р. нового Закону України «Про державну службу», який вносить кардинальні зміни до правових і організаційних засад державної служби, і п. 6 ст. 32 якого порушує питання ротації кадрів, зумовлює необхідність здійснення нових розробок у цій галузі. До того ж в умовах євроінтеграції України доцільним вбачається наукове дослідження зарубіжного досвіду ротації кадрів державної служби з метою виділення напрямів, упровадження яких уможливить удосконалення механізму дії цього правового явища в Україні.

Мета цієї статті — дослідження правового механізму ротації державних службовців і аналіз зарубіжного досвіду з означеного питання з метою встановлення можливості його використання в Україні.

«Ротація» (від лат. rotation круговий рух) узагалі розуміється як почергова зміна, зміна; почергове перебування на якій-небудь посаді, оновлення складу [10, с. 216]. Економічний словник наводить визначення категорії «ротація» як почергову заміну керівників з метою оновлення управлінського апарату і створення можливостей зростання, підвищення на посаді [11].

З точки зору В. В. Солодова і Є. В. Михайлової, ротацію державного службовця необхідно розглядати як призначення на іншу рівнозначну посаду державної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти і стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю у тому ж державному органі чи в іншому державному органі [6]. Ми погоджуємося з наведеним визначенням дослідників, оскільки дійсно особливістю механізму ротації є те, що перестановка кадрів відбувається в межах лише одного ієрархічного рівня, вертикальне ж переміщення працівників представляє собою саме просу-

вання державного службовця по службі. Тому видається дещо спірним підхід законодавця до тлумачення цієї категорії, який закріплено в Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців [2], де ротація наводиться як періодичне переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі.

Більш вдалими представляється тлумачення категорії «ротація», викладене в новій редакції Закону України «Про державну службу» [12], де закріплено, що ротація державних службовців здійснюється шляхом їх періодичного планового переведення з однієї посади державної служби на іншу посаду державної служби в межах однієї підгрупи посад [12]. До того ж варто позитивно оцінити й певний крок законодавця щодо закріплення видів посад державної служби, за якими може здійснюватися ротація державних службовців. Так, цим законом встановлено, що ротація державних службовців може здійснюватися на посадах державної служби групи I за рішенням суб'єкта призначення та у визначеному ним порядку [12]. До групи I посад державної служби відносяться посади керівника, заступників керівника державного органа, членів державного колегіального органа, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, і їх апарату, органа влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації [12]. У контексті зазначеного відразу хотілося б пояснити власну думку щодо закріплення в якості суб'єктів ротації саме керівної ланки державних органів. Справа в тому, що одним із завдань ротації кадрів, закріплених у Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців, є забезпечення результативної і стабільної діяльності органів виконавчої влади [2], а підвищення функціональної результативності всього державного органа в першу чергу залежить від ефективності діяльності саме керівництва цих органів.

Позитивно оцінивши нововведення Закону України «Про державну службу» [12], який набере чинності з 1 січня 2013 р., щодо закріплення визначення категорії «ротація» та вичерпного переліку посад державних службовців, за якими може здійснюватися ротація, слід зазначити, що низка важливих питань залишається відкритою. Одним із них є періодичність проведення останньої, оскільки саме періодичність проведення ротації є однією з невід'ємних характеристик ротації, що відрізняють її від простого переведення чи переміщення.

І в цьому питанні необхідно враховувати, що в ротатції державних службовців є і зворотна сторона: у посадовця, який знає, що його скоро буде переведено на іншу посаду, може «працювати психологія тимчасового виконавця» [5], а це, певна річ, не сприятиме зменшенню корупційних проявів з його боку. Тому важливо знайти оптимальний термін перебування державного службовця на конкретній посаді, який би дозволив знизити ризик проявів корупції та інших протиправних діянь. При чому оптимальний період ротатції державних службовців досягається, коли:

по-перше, період заняття посади не дозволяє сформуванню стійкі корупційні зв'язки або очікувана вигода від таких зв'язків з урахуванням відведеного періоду відсутня або незначна;

по-друге, період заняття посади дозволяє службовцеві в достатній мірі адаптуватися до умов служби, а також умов життя, якщо ротатція пов'язана з необхідністю зміни фактичного місця проживання державного службовця;

Отже, для того, щоб визначити який термін ротатції кадрів державної служби є найбільш оптимальним, необхідним вбачається звернутися до зарубіжного досвіду, де вже успішно використовується механізм ротатції державних службовців.

Так, наприклад, система ротатції працівників державного апарату Японії є частиною системи перепідготовки й підвищення кваліфікації, яка передбачає переміщення посадовців через кожні два-три роки. Згода працівників на це є не обов'язковою, за виключенням випадків, пов'язаних зі зміною місця проживання.

У Німеччині для попередження і профілактики корупційних проявів серед державних службовців обмежується строк служби на певній посаді до п'яти років. Для продовження строку служби за посадою необхідно зробити відповідний запис до архіву, який пояснить причини продовження посадових повноважень, що посилить підконтрольність кадрових перестановок.

У Китайській Народній Республіці процедура ротатції в державних органах носить загальний характер, тобто розповсюджується на всі рівні влади, і здійснюється кожні п'ять років. При цьому законодавством цієї країни передбачається, що державні органи усіх ступенів влади зобов'язані мати визначену кількість вакантних посад для прийняття державних службовців у порядку ротатції [6].

Щодо ротатції державних службовців у контексті боротьби з корупцією в Російській Федерації (далі — РФ), то в цій країні федеральним зако-

ном встановлено, що заміщення посад цивільної служби в порядку ротатції проводиться на строк від 3 до 5 років. Законом передбачено також компенсацію чиновникам в разі їх переведення в інший регіон. Сім'ям чиновників відшкодовуються витрати, пов'язані з переїздом, а також гарантується надання службового жилого приміщення за новим місцем служби або відшкодування витрат на знімання житлового приміщення [13].

Наступним питанням, якому хотілося приділити певну увагу в межах цього дослідження, є встановлення принципів ротатції державних службовців. Так, Концепцією ротатції кадрів на окремих посадах державних службовців перелічуються виключно загальні принципи державної служби: законність, демократизм, соціальна справедливість, професіоналізм і компетентність, відкритість і прозорість тощо. Жодних спеціальних принципів Концепцією не закріплено. Тому вважаємо за необхідне певну увагу приділити саме визначенню спеціальних принципів ротатції, які виступають своєрідним правовим орієнтиром саме для цього напрямку діяльності. До таких принципів необхідно відносити:

планомірність, тобто ротатція повинна здійснюватися відповідно до заздалегідь узгодженого плану;

системність, тобто синхронність здійснення ротатції;

підпорядкованість, тобто ротатція може здійснюватися виключно за рішенням суб'єкта призначення;

відповідність ресурсної бази, тобто ротатція державного службовця може здійснюватися виключно за наявності можливостей щодо забезпечення житлом державного службовця і членів його сім'ї (у випадку необхідності зміни місця проживання останнього);

скоординованість, тобто узгодженість заходів ротатції;

зосередження інформації щодо ротатції в єдиному банку даних;

регламентованість ротатції (визначення строку служби, після закінчення якого особу повинно бути піддано ротатції; зазначення виду нормативно-правового акта, яким повинна бути оформлена ротатція тощо).

Досліджуючи правову природу ротатції кадрів державної служби, не можна залишити поза увагою й питання мети останньої. З нашого погляду, головною метою ротатції є підвищення ефективності управління. При цьому досягнення поставленої перед ротатцією кадрів державної служби

мети потребує розв'язання певних завдань (напрямів). І в цьому питанні необхідно виходити з положень Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців [2], де й закріплено основні завдання ротації кадрів. Спробуємо згрупувати цей перелік і дещо доповнити.

Отже, до основних завдань ротації кадрів державної служби необхідно віднести таке:

1. Удосконалення кадрового потенціалу, що дає можливість:

реалізації програми розвитку працівників, тобто в результаті послідовної ротації працівник одержує уявлення про роботу інших органів (підрозділів), ротація дає можливість отримати нові знання й навички;

використання короткострокової ротації у процесі підготовки кадрового резерву;

підготовки працівників для нових підрозділів, що утворюються [14, с. 310];

заміщення посад державних службовців, де місцеві джерела кадрового поповнення обмежені; оперативного маневрування наявними кадровими ресурсами;

забезпечення взаємозамінності посадовців.

2. Профілактика й запобігання проявам корупції, оскільки періодична ротація кадрів не дозволить державному службовцю «обростати корупційними зв'язками».

При ротації сильно знижується шанс подальшої взаємодії цього службовця з конкретним потенційним хабародавцем, оскільки:

1. Потенційний хабародавець може очікувати в меншій мірі відповідних дій від посадової особи, особливо повторюваних дій. Їх повторна зустріч у даних умовах практично неможлива.

2. Потенційний хабародавець до цієї ситуації не мав справи з цим конкретним службовцем. Відповідно, він не знає, що йому очікувати від цього службовця. Поведінку цього службовця стає складніше передбачити, ніж поведінку службовця, який постійно перебуває в цій посаді.

Все це збільшує сумніви, чи варто вдаватися до корупційної поведінки.

Отже, серед переваг механізму ротації щодо зменшення й недопущення корупційних проявів можна відзначити наступні:

скорочення ризику утворення стійких корупційних угруповань;

запобігання конфлікту інтересів (у разі виникнення або загрози виникнення конфлікту інтересів його можна «погасити» або йому можна запобігти шляхом грамотно зроблених кадрових перестановок).

У контексті зазначеного відразу хотілося б наголосити на тому, що оскільки можливість застосування ротації державних службовців закріплена на рівні нового Закону України «Про державну службу» [12] і одним із завдань ротації кадрів є зменшення та недопущення корупційних проявів серед працівників державної служби, то вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [15] щодо ротації держслужбовців.

Для більш глибокого з'ясування сутності ротації певну увагу хотілося б також приділити питанню її класифікації. Так, у науковій літературі існує точка зору, що ротація кадрів може бути вертикальною (посадове зростання, пониження в посаді) та горизонтальною [7]. З приводу наведеного погляду нами на початку дослідження вже було обгрунтовано власну думку щодо неможливості характеристики ротації в якості вертикального переміщення за посадами.

Приєднуючись до точки зору А. Х. Шидова та А. Б. Хапова, вважаємо, що ротацію державних службовців необхідно розмежовувати на внутрішню — в межах однієї структури, зовнішню — між підрозділами, що знаходяться в одному регіоні, та міжрегіональну — переміщення зі зміною місця проживання в інший регіон [7].

Залежно від траєкторії руху ротацію можна розмежовувати на кільцеву, коли працівник, пройшовши ряд посад за певний період часу, знову повертається на свою посаду; безповоротну, коли переміщення відбувається без повернення на свою «стартову» посаду; рокировку, при якій два працівника одного рівня міняються місцями.

За рівнем спеціалізації виділяють ротації: за іншою спеціальністю; за суміжною спеціальністю; зі зміною характеру роботи, але за тією ж спеціальністю; ротації, коли характер роботи особливо не змінюється [7].

Ще одним питанням, якому хотілося б приділити певну увагу, це механізм реалізації ротації кадрів державної служби. Справа в тому, що відповідно до ст. 32 Кодексу законів про працю України переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації, а також переведення на роботу на інше підприємство, в установу, організацію або в іншу місцевість, хоча б разом з підприємством, установою, організацією, допускається тільки за згодою працівника [16]. Тому вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 32 Кодексу законів про працю України в частині закріплення особливостей проведення переведень чи переміщень у вигляді ротації державних службовців, які

б передбачали порядок змін умов трудового договору для державних службовців.

Таким чином, аналіз правової природи ротації кадрів державної служби дозволяє дійти таких висновків:

1. Під ротацію державного службовця необхідно розуміти призначення на іншу рівнозначну посаду державної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти і стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю у тому ж державному органі, чи в іншому державному органі.

2. Ротація державних службовців може здійснюватися на посадах державної служби групи І (керівник, заступники керівника державного органа, члени державного колегіального органа, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органа влади Автономної Республіки Крим і його апарату; голови, заступники голови місцевої державної адміністрації) за рішенням суб'єкта призначення та у визначеному ним порядку.

3. На рівні нового Закону України «Про державну службу» необхідним вбачається закріплення періодичності проведення ротації державних службовців на строк 5 років.

4. На рівні нового Закону України «Про державну службу» має бути закріплено, що державні органи усіх ступенів влади зобов'язані мати визначену кількість вакантних посад для прийняття державних службовців у порядку ротації.

5. Інформація щодо ротації має бути зосереджена в єдиному банку даних Національного агентства України з питань державної служби.

4. До спеціальних принципів ротації необхідно відносити: планомірність, системність, підпорядкованість, відповідність ресурсної бази, скоординованість, зосередження інформації щодо ротації в єдиному банку даних, регламентованість.

5. Метою ротації кадрів державної служби є підвищення ефективності управління. До основних завдань ротацій державних службовців необхідно відносити: удосконалення кадрового потенціалу, профілактику й запобігання проявам корупції.

6. Необхідним вбачається закріплення правового механізму ротації кадрів державної служби на рівні нового Закону України «Про державну службу», Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та Кодексу законів про працю України.

Список використаної літератури

1. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — Ст. 665.

2. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2002 р. № 144-2002-р // Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 606.

3. Методичні рекомендації з питань запобігання і протидії корупції: наказ Головного управління державної служби України від 26.12.2007 р. № 377 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=89179&cat_id=57862.

4. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

5. Харченко О. А. Ротація кадрів державної служби як засіб попередження можливих корупційних проявів в державних органах та елемент удосконалення кадрового потенціалу [Електронний ресурс] / О. А. Харченко. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R_3/Harchenko.pdf.

6. Солодов В. В. Ротація как механизм эффективности правоохранительной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] / В. В. Солодов, Е. В. Михайлова. — Режим доступа : <http://db.inforeg.ru/eni/artList.asp?j=16&id=0220611308&idfull=0420700039>.

7. Шидов А. Х. Ротація кадрів как элемент системы управления деловой карьерой [Электронный ресурс] / А. Х. Шидов, А. Б. Хапов. — Режим доступа : http://www.unitcon.ru/articles/view_int_article.php?id=74.

8. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії / М. І. Мельник. — К. : Атіка, 2001. — 302 с.

9. Чепелюк В. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять В. Чепелюк // Право України. — 2004. — № 10. — С. 110–114.

10. Пищулин Н. П. Кадры-персонал. Словарь-тезаурус / Н. П. Пищулин, В. Ф. Ковалевский, В. М. Анисимов. — М. : МО Российской Федерации, Рос. академия управления, 1994. — 280 с.

11. Экономический словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://slovari.yandex.ru/>.

12. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 26. — Ст. 273.

13. Медведев подписал закон о ротации кадров на всех уровнях [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.km.ru/v-rossii/2011/12/05/dmitrii-medvedev/medvedev-podpisal-zakon-o-rotatsii-kadrov-na-vsekh-urovnyakh> — Название с экрана.

14. Технологии кадрового менеджмента : учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по экон. спец. / под ред. И. В. Мишуровой. — М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2004. — 368 с.

15. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI //

Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

16. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2012 р.

УДК [338.45:662.33]:331.5(477.61)

О. Ю. Кудріна,

канд. екон. наук,
доцент,

Луганський національний університет
ім. Тараса Шевченка

МОЖЛИВІ РЕВЕРСИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ШАХТАРІВ У ПРОМИСЛОВОМУ РЕГІОНІ

Опрацювання організаційно-економічних механізмів створення нових робочих місць на територіях, де здійснюються програми із реструктуризації вугільної галузі.

Ключові слова: реалізація державних програм, реструктуризація вугільної промисловості, промисловий регіон, працевлаштування шахтарів.

Реалії реалізації програми реструктуризації вугільної промисловості України виявилися дещо іншими, ніж наперед прогнозовані. Закриття шахт за принципом ланцюгу каталізувало невідворотні процеси руйнації промислових підприємств у вуглевидобувних регіонах, причому не лише підприємств гірничого профілю промислових підприємств галузей машинобудування, підприємств легкої та харчової промисловості (як це і не парадоксально) тощо, але й увігнало в депресію шахтарські поселення з усіма болючими наслідками соціально-економічного характеру, що, вочевидь, є невід'ємними атрибутами руїни.

Безумовно, держава намагається якось пом'якшити кризу вугледобувних регіонів, проте, на жаль, оце «якось» скоріше є проявом безсистемності державної політики відносно регіонів, що сам на сам залишилися з чисельними проблемами, зокрема, з дилемою повального безробіття.

Скорочення зайнятості населення, викликане ліквідацією робочих місць на збиткових вугільних підприємствах, частково компенсу-

ється за рахунок створення нових робочих місць у межах спеціальних програм в інших секторах економіки. Однією із таких програм є програма зі створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вуглевидобувних регіонів, що являє собою один із інструментів державної підтримки вугільної промисловості.

Час іде, бюджетні кошти витрачаються, утім кінця проблемам шахтарських регіонів не видно, соціальна напруженість в регіонах не спадає.

За таких обставин, як видається, розробленню підлягає більш дієвий інструментарій компенсації негативних наслідків реструктуризації вугільної галузі, зокрема, значно ефективніший механізм створення нових робочих місць, що забезпечить довготривалу зайнятість вивільнених працівників в умовах структурної перебудови галузі й диверсифікації економіки шахтарських міст, сіл і селищ.

Реструктуризація шахтарських міст у вітчизняній науці є відносно новим напрямом досліджень. У роботах українських вчених О. І. Амошкі, С. В. Баранова, Б. М. Біренберга, О. В. Брес-

© О. Ю. Кудріна, 2012