

РОТАЦІЯ КАДРІВ ЯК ОДИН ІЗ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В ОРГАНАХ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

Статтю присвячено дослідженню інституту ротації кадрів на державній службі, виявленню проблемних питань практичної реалізації цих аспектів в органах доходів і зборів і шляхів їх вирішення в умовах оновленого законодавства про державну службу.

Ключові слова: ротація кадрів, службова кар'єра, кадрова політика, переміщення, переведення, органи доходів і зборів, державні службовці, служба управління персоналом, категорія посад.

Статья посвящена исследованию института ротации кадров на государственной службе, выявлению проблемных вопросов практической реализации этих аспектов в органах доходов и сборов и путей их решения в условиях обновленного законодательства о государственной службе.

Ключевые слова: ротация кадров, служебная карьера, кадровая политика, перемещение, перевод, органы доходов и сборов, государственные служащие, служба управления персоналом, категория должностей.

The article is devoted to the research of the institute of rotation of personnel in the civil service, revealing problematic issues of practical implementation of these aspects in the bodies of incomes and collections and ways of their solution in the conditions of the updated legislation on public service.

Key words: rotation of personnel, service career, personnel policy, transfer, revenue and collection systems, civil servants, personnel management service, category of posts.

Вступ. У сучасних умовах реалізації державної політики реформування та підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади є одним із державних пріоритетів. При цьому значна увага приділяється запобіганню корупційних діянь на державній службі й розвитку кадрового потенціалу та професійної кваліфікації.

Одним із найбільш поширених у світовій практиці способів протидії корупції є ротація державних службовців, які займають найбільш корупційно небезпечні посади. Без сумнівів, ротація кадрів як складник системи роботи з кадрами є не лише ефективним механізмом зниження ризику корупції, а й елементом просування по службі, підвищенням результативності роботи та можливістю оперативного маневрування з кадровими ресурсами на державній службі. Саме тому практична реалізація зазначеного механізму в сучасних умовах набуває особливої актуальності.

Сьогодні нове законодавство про державну службу не містить механізмів реалізації на державній службі такої категорії, як «ротація кадрів», окреслюючи лише можливі способи вертикального просування по службі за результатами конкурсного відбору й підсумками щорічного оцінювання результатів службової діяльності.

Разом із тим практика роботи з персоналом в органах доходів і зборів показує, що випадки переведення посадових осіб категорії «Б» з одного органу в інший, у т. ч. в ті, які знаходяться в іншій місцевості, є непоодинокими.

Вирішення вказаних проблем залежить від багатьох чинників, серед яких першочергового значення набуває вдосконалення чинного законодавства, формування потужної системи роботи з персоналом, упровадження сучасних технологій управління персоналом, що має ґрунтуватись на законодавчому та науковому підґрунті.

© МЕЛЬНИК Ю.С. – аспірант (Університет Державної фіскальної служби України), начальник управління організаційного розвитку (Департамент кадрової політики та роботи з персоналом Державної фіскальної служби України)

Постановка завдання. Метою статті є дослідження інституту ротації кадрів як правового механізму кадрової політики, в тому числі в боротьбі з корупцією в органах доходів і зборів.

Результати дослідження. Теоретико-методологічну основу проведеного аналізу становлять роботи вчених, присвячені проблемам проходження державної служби, теорії управління та дослідженню організаційно-правових засад кадрової ротації як одного з дієвих елементів підготовки кадрів і запобігання можливим корупційним проявам у державних органах: В.Б. Авер'янова, О.В. Антонова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, М.П. Беяцького, І.Г. Бережнюка, Ю.П. Битяка, Т.Є. Кагановської, С.О. Карташова, О.В. Крушельницької, В.Я. Малиновського, С.М. Серьогіна, В.А. Співака, Ю.Л. Титаренка та інших. Опрацювання презентованих робіт учених свідчить про опрацювання загальних проблем розвитку інституту державної служби, розроблення сучасної ефективної моделі публічної служби. Стосовно питання ротації державних службовців його актуальність визначається наявністю прогалин в актах законодавства й відсутністю чіткого механізму реалізації, наявність якого сприяла б оновленню кадрового потенціалу, оперативному маневруванню кадровими ресурсами, зменшенню рівня корупції в державних органах.

Сучасна практика функціонування державної служби в Україні вимагає від державного службовця, а особливо того, що обіймає керівну посаду, широкого світогляду і практичного досвіду, тобто він має бути не вузьким спеціалістом, здатним вирішувати лише технічні, здебільшого стандартні питання, а управлінцем, який вирішує широкий спектр складних управлінських проблем. Із цією метою обов'язковою має стати систематична ротація керівного персоналу зі зміною місця роботи. Така ротація, як уважає З.С. Полюга, може відбуватися кожні 3–5 років. Це може збігатися в часі з атестацією керівників [11, с. 163].

Ротація кадрів («горизонтальна кар'єра») є плановим службовим переміщенням або істотною зміною посадових обов'язків працівника. Під ротацією розуміється переміщення державних службовців у системі державної служби з одного виду в інший, з одного органу в інший. Під ротацією можна також розглядати інститут переведення службовця з однієї посади державної служби на іншу, як у рамках однієї посадової горизонталі. У науковій літературі виділяють два види ротації: запланована й незапланована. Під запланованою ротацією розуміється переведення державних службовців з одних посад на інші відповідно до плану та формалізованим рішенням роботодавця. У разі тимчасового переведення вони можуть проходити службу за строковим контрактом. Незапланована ротація припускає довільне переміщення службовців у міру появи вакантних місць в рамках чинної посадової структури як одного державного органу, так і декількох [12, с. 66].

Ротації є необхідними внаслідок того, що тривале перебування на одній посаді знижує трудову мотивацію, співробітник обмежує кругозір межами лише своїх посадових обов'язків, звикається з недоліками, перестає застосовувати інноваційні підходи до вирішення поставлених завдань. Крім того, застосування ротації кадрів є дієвим антикорупційним заходом, особливо в органах доходів і зборів.

Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97, яке сьогодні втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 листопада 2016 р. № 1059 (1059-2016-п) [6], містило ґрунтовні положення щодо призначення на посади та переміщення по службі, як вертикальне, так і горизонтальне (шляхом ротації). Зокрема, переведення по службі на вищу посаду в митних органах здійснювалося з урахуванням ділових і моральних якостей працівника, його організаторських здібностей, результатів роботи й атестації, авторитетності в колективі (в т. ч. й на конкурсних засадах). Переведення на рівнозначні посади проводилося в разі службової потреби, необхідності укомплектування вакантних посад або більш доцільного використання службових осіб.

Переведення службових осіб з вищих посад на нижчі провадилося в разі скорочення штатів; за станом здоров'я згідно з висновком медичної комісії; за особистим проханням; за службовою невідповідністю (виходячи з ділових, моральних та особистих якостей, а також висновків атестаційної комісії); у порядку дисциплінарного стягнення відповідно до Дисциплінарного статуту працівників митних органів України. Рішення про переведення по службі приймалося керівниками митних органів, яким надано право прийняття та звільнення з роботи.

Дослідження процесу ротації окремих категорій державних службовців показало, що процедура ротації в більшості має негативні наслідки (зміна колективу; тривала адаптація до нового місця роботи; психологічний вплив на стан здоров'я тощо).

Ще однією з проблем ротації є її юридична невизначеність – це переміщення чи переведення на іншу посаду й те, яким саме законом керуватися під час здійснення ротації кадрів.

Натепер у науковій літературі доводиться думка, що ротація кадрів є особливим видом переведення на іншу роботу, що регулюється законодавством про працю. Ротація кадрів державних службовців повинна здійснюватися відповідно до законодавства шляхом переміщення по службі в одному державному органі, переведення до іншого державного органу чи в іншу місцевість за згодою працівника. Переведення на іншу роботу за згодою працівника передбачено статтею 32 Кодексу законів про працю України [2]. Але ця норма не містить особливостей проведення переведень чи переміщень у вигляді ротації для державних службовців, які працюють в органах внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, органів доходів і зборів тощо.

Разом із тим серед науковців існує й протилежна думка. Зокрема, ротація визначається як особливий вид переведення, який застосовується як антикорупційний захід в інтересах держави та поширюється тільки на певну категорію працівників (державних службовців) і, на думку деяких дослідників, не потребує їхньої згоди. Негативними сторонами ротації є якість роботи в період адаптації, «ефект тимчасовості» перебування й усвідомлення відсутності перспективи зростання. На думку вчених, з розвитком інституту державної служби в Україні з урахуванням міжнародних стандартів ротація повинна набути рис морально-психологічного заохочення та бути основою для культурної інтеграції публічних службовців [10, с. 13]. Крім того, необхідно поширити практику періодичної (через 3–4 роки) горизонтальної ротації управлінських кадрів як обов'язкової умови набуття досвіду й запобігання ризику корупції в певних сферах діяльності (митна служба, податкова адміністрація тощо) [10, с. 18].

Ротацію державного службовця потрібно розглядати як передбачене контрактом і здійснюване в установленому порядку періодичне переміщення (переведення) службовців, які займають встановлені посади правоохоронної служби, в межах однієї місцевості або в іншу місцевість на плановій, а в окремих установлених випадках позаплановій основі, на іншу рівнозначну посаду правоохоронної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти і стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю в тому чи іншому державному органі [8, с. 216]. Ротація кадрів правоохоронних органів – це планове переведення службовців правоохоронних органів з посад, які вони займають, на інші в межах цього самого органу на визначений строк, з метою підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу, а також боротьби з корупцією [8, с. 218].

На сьогоднішній день питання ротації кадрів на державній службі загалом нормативно закріплене лише Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців» від 18 березня 2002 р. № 144-р.

Відповідно до цього Розпорядження, основними завданнями ротації кадрів є вдосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; забезпечення плановірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; профілактика та запобігання проявам корупції, іншим правопорушенням серед державних службовців; забезпечення результативної й стабільної діяльності органів виконавчої влади, зниження рівня плинності кадрів тощо.

Ротація кадрів на посадах державних службовців повинна базуватися на принципах законності, демократизму та соціальної справедливості, професіоналізму й компетентності, відкритості та прозорості, соціальної захищеності, добровільності, оптимального поєднання інтересів державного органу й державного службовця [5].

Незважаючи на досить чітке та раціональне обґрунтування доцільності впровадження ротації на державній службі, процесуального механізму практичної реалізації цієї Концепції українське законодавство поки не містить. На жаль, в Україні поки питання законодавчого врегулювання ротації кадрів саме на державній службі не визначено.

Відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 47, планування службової кар'єри, забезпечення планомірного заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями і стимулювання просування по службі з урахуванням професійної компетентності й сумлінного виконання посадових обов'язків державними службовцями сьогодні є однією з основних функцій кадрових служб відповідних органів [7].

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII питання службової кар'єри присвячений окремий розділ. Так, відповідно до статті 38 нового Закону

України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. До того ж цим Законом визначено, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу» [3].

Претендент на вищу посаду, мусить, по-перше, мати або набути відповідні знання та вміння, щоб відповідати встановленим вимогам до посади, а по-друге, пройти визначену законодавством процедуру зайняття цієї посади (зокрема, шляхом проходження конкурсу). Оскільки новий Закон про державну службу встановив, що навіть державний службовець, який призначений на посаду без конкурсу (у разі переведення на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому (або іншому) державному органі та/або в іншій місцевості), не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Тому, на нашу думку, з метою забезпечення недвозначної правової регламентації планування службової кар'єри та просування посадових осіб органів доходів і зборів її шаблями необхідно розроблення єдиного нормативно-правового документа з визначенням чіткого й дієвого механізму роботи в органах доходів і зборів, функціонування різних компонентів (елементів) процесу просування по службі, в тому числі шляхом ротації кадрів.

Планування кар'єри передбачає визначення послідовності зайняття посад, на яких потрібно відпрацювати, щоб зайняти посаду відповідного рівня, а також здійснення заходів для набуття необхідної кваліфікації. Посадове переміщення державного службовця, в т. ч. в органах ДФС, має здійснюватися з урахуванням його індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результативності роботи, оптимального поєднання інтересів державного службовця. Ця робота має тісно пов'язуватися з проведенням щорічного оцінювання діяльності державних службовців, підвищенням рівня професійної компетентності посадових осіб органів доходів і зборів.

Необхідно зазначити, що категорія «ротація кадрів» не була закріплена в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.

Чинний Закон України «Про державну службу» також не містить чіткого поняття «ротація кадрів» і порядку її проведення. Статтею 41 цього Закону передбачено, що державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

- на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (й іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби;
- на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, і керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Переведення здійснюється лише за згодою державного службовця.

Отже, можна зробити висновок, що в системі ДФС забезпечення переведення керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (категорія «Б») можливе за умови дотримання процедури, що визначена статтею 41 Закону України «Про державну службу».

Разом із цим цікаво, що статтею 15 цього Закону до повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби зараховано «внесення пропозицій суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу в окремих передбачених цим законом випадках». До цих випадків належить строкове призначення на посаду категорії «А» (на 5 років), якщо інше не передбачене законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу [3].

Водночас відносини щодо ротації кадрів у державних органах найбільш повно регулює Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. Так, відповідно до ст. 1 цього Закону, ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України [4].

Варто зазначити, що з метою розроблення та впровадження Стратегії розвитку ДФС до 2020 р., яка дасть змогу сформувати єдине бачення пріоритетних напрямів реформування ДФС та об'єднає завдання, визначені нормативно-правовими актами Президента України, Уряду, Міністерства фінансів України та інших органів державної влади, пропозиції міжнародних інституцій з питань розвитку податкової та митної сфер, у ДФС розроблено проект Стратегічних ініціатив розвитку ДФС до 2020 р.

З метою підтримки належного професійного рівня фахівців ДФС однією з ініціатив, включених до вищезазначеного проекту, є саме впровадження до червня 2019 р. політики ротації кадрів з відповідними гарантіями працівникам. Періодична ротація кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед посадових осіб органів доходів і зборів, особливо на ключових керівних посадах, які за характером виконуваної роботи й наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції.

Але варто зважати, що повноцінне запровадження механізму ротації як запобіжного і пріоритетного заходу протидії корупції та особливого виду переведення державних службовців як в інших органах державної влади, так і в органах доходів і зборів стане можливим лише після внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу», а оптимальний ефект буде отримано лише в комплексі з іншими антикорупційними заходами.

Висновки. Отже, можна підсумувати, що ротація кадрів сприяє оновленню кадрового потенціалу, створенню дієвого механізму зайняття високих державних посад і посад керівного складу як в інших державних органах, так і в органах доходів і зборів, оперативному маневруванню кадровими ресурсами, зменшенню рівня корупції, тому повинна бути врегульована нормами чинного законодавства.

Сьогодні в чинному трудовому законодавстві й у нормах, що регулюють проходження державної служби, ще є пробіли в повноцінному впровадженні такого механізму кадрової політики, як ротація.

На нашу думку, необхідно внести доповнення до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про державну службу», закріпити на законодавчому рівні, що ротація кадрів – це особливий вид переведення працівників на іншу роботу, який повинен проводитись тільки за згодою працівника в разі переведення як в інший державний орган, так і в іншу місцевість, а також містити гарантії для працівників і державних службовців, які змінили своє місце роботи в порядку ротації, щоб вона не мала негативного впливу на економічний і психологічний стан переведених на нове місце роботи.

Крім того, якщо ротація в сучасний період у т. ч. в органах доходів і зборів стає поширеним явищем, необхідно щоб у Закон України «Про державну службу» та Кодекс законів про працю України були внесені додаткові норми, які б передбачали порядок зміни умов трудового договору (контракту) для державних службовців, що дасть змогу його застосування під час переведення посадових осіб органів доходів і зборів керівного складу шляхом ротації.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: zakon4.rada.gov.ua/soy.ua/1a№5/5Bo-№/45/2012/pagan8#n8.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547847&cat_id=34595.
4. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.
5. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1059 (1059-2016-п). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1059-2016-p>.
7. Типове положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 47. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
8. Акімов О. Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. Серія «Державна служба». 2014. Вип. 3 (22). С. 213–225.