

Тетяна ЛУЗАН
Академія митної служби України

ПОНЯТТЯ «РОТАЦІЯ» ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Аналізується сутність основних понять кадрової політики у сфері державної служби, а саме: «ротація», «переміщення», «переведення»; визначається їх співвідношення.

Ключові слова: ротація, кадри, державна служба, кадрова політика, переміщення, переведення, органи державного управління, робота з кадрами.

Татьяна Лузан. Понятие «ротация» государственных служащих в научном дискурсе

Анализируется сущность основных понятий кадровой политики в сфере государственной службы, а именно: «ротация», «перемещение», «перевод»; определяется их соотношение.

Ключевые слова: ротация, кадры, государственная служба, кадровая политика, перемещение, перевод, органы государственного управления, работа с кадрами.

Tetiana Luzan. Definition of term «rotation» of public servants in the scientific discourse

The essence of the basic concepts of personnel policy in the sphere of public service, namely: the «rotation», «movement», «transfer» are analyzed, the relationship between them are determined.

Key words: the rotation of the frames, a public service, human resources policy, movement, transfer, bodies of state management, working with the staff.

У світовій практиці роботи з кадрами в органах державної влади ротація застосовується як елемент кадрового менеджменту для оптимального розподілу працівників установи, організації з подальшим отриманням від них максимальної віддачі. У вітчизняній практиці ротацію застосовують як звичайне механічне переміщення кадрів, спрямоване на попередження протиправної діяльності службовців, профілактику корупції та ін. Відсутність прозорості під час вступу на державну службу, чітких кар'єрних перспектив підривають її авторитет та призводять до високого рівня плинності кадрів. Таке використання ротації в органах державної влади на вітчизняному просторі можливе лише тому, що в нормативно-правовій базі України простежується абсолютна невизначеність її ролі і місця, що значною мірою обмежує як знання фахівців у роботі з кадрами державної служби, так і використання ротації в роботі з кадрами.

Наукові дослідження з даної тематики базуються, головним чином, на вивченні закордонного досвіду проведення ротації, адаптації іноземного досвіду ротації до державної служби України. Вона стала

предметом досліджень багатьох вітчизняних дослідників, серед яких провідне місце займають праці Н. Нижник, С. Серьогіна, Н. Неумивайченко, І. Шпекторенка та ін. Ротації як способу професійного зростання державних службовців приділяли увагу у своїх наукових доробках такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, С. Серьогін, О. Антонова, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Воловик, І. Голосніченко, М. Іншин, Р. Калюжний, В. Коваленко, Я. Кондратьєв, Н. Липовська, О. Ноздрачов, О. Оболенський, В. Щербина та ін. Однак недослідженими залишилися велика кількість питань, зокрема питання узгодженості понятійно-категоріального апарату, визначення цілей ротації в органах державного управління.

Метою статті є аналіз ключових понять кадрової політики у сфері державної служби, таких як ротація, переміщення, переведення; визначення їх співвідношення.

Успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів виконавчої влади. Неодмінною умовою підвищення ефективності діяльності органів влади є формування якісного складу державних службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади – залучення до державної служби фахівців вищої кваліфікації.

Час від часу працівників підприємства, установи, організації переміщують з однієї посади на іншу, з одного підрозділу до іншого. Це відбувається за ініціативою як керівництва, так і працівника, а також під час виникнення непередбачуваних обставин. Дуже часто саме під таким переміщенням і розуміють ротацію. Але насамперед необхідно визначити та зіставити такі поняття, як «переміщення», «переведення» та «ротація» відповідно до чинного законодавства з метою запобігання виникненню спірних питань щодо застосування цих понять на практиці.

Поняття «ротація» походить від латинського «rotatio» – обертання, обертальний рух. Попри це до поняття «ротація кадрів», її мети в науковій літературі існують різні підходи. Так, на думку О. Ноздрачова, ротація на державній службі передбачає різного роду «переходи» службовців на інші державні посади чи до інших органів [3, с. 392] (переклад українською наш. – Т. Л.).

Аналізуючи роботи українських дослідників, ми зробили висновок, що ротація кадрів є важливим чинником формування дійового кадрового резерву державної служби. І. В. Шпекторенко зазначає, що ротація – це горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, у яких вони працюють, та інших органах (у тому числі різного територіального розташування) з метою набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного розвитку, просування. Потрібно активніше практикувати ротацію кадрів, як елемент планування службової кар'єри, причому не тільки між структурними підрозділами

одного державного органу, а й за схемами: центр – область, область – центр, область – область, область – район, район – область, район – район, що запобігатиме кадровому застою та консерватизму, а також стане антикорупційним чинником [9, с. 74].

Н. Неумивайченко у своєму науковому дослідженні, присвяченому трудовим правовідносинам державних службовців, наголошує на тому, що, «перш ніж зайняти певну позицію в цих дискусіях, треба виявити цілі та мету ротації. З одного боку, як впливає із законодавства, ротація сприяє запобіганню корупції і така ротація застосовується в межах посади. З іншого боку, ротація – це просування працівника на інші посади» [2, с. 126].

Під ротацією також розуміють планомірне, постійне переміщення персоналу, яке сприятливо впливає на підвищення його трудової віддачі [8, с. 103].

Отже, у науковій літературі ротація кадрів трактується, по-перше, як елемент кадрового менеджменту, різновид управлінських технологій, по-друге, як метод професіоналізації працівників (послідовна зміна професійних обов'язків, почергове перебування на тій чи іншій посаді з метою освоєння працівником суміжних професій, різних функцій, специфіки і технологій прийняття рішень, у тому числі управлінських) і, по-третє, як антикорупційний засіб.

У нормативних актах державної служби ротація згадується більше як антикорупційний засіб без чітко визначеної процедури як, наприклад, в Указі Президента України «Про концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки»: для вдосконалення діяльності управлінського персоналу на засадах раціональної її демократизації серед іншого рекомендується «забезпечити добір і розстановку кадрів на засадах неупередженого конкурсного відбору, а також їх об'єктивну атестацію, періодичну ротацію і однорівневе переміщення» [5].

У концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців зазначено: «періодична ротація кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції» [4]. Крім того, у вказаній концепції зазначається, що з метою підготовки фахівців широкого профілю і керівників державних органів, у тому числі вищої управлінської ланки, необхідно запровадити ротацію – періодичне переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі. Ротація кадрів державних службовців повинна здійснюватись відповідно до законодавства шляхом переміщення по службі в одному державному органі, переведення до іншого державного органу чи в іншу місцевість за згодою працівника.

У Стратегії державної кадрової політики України на 2012 – 2020 рр. прямого згадування ротаційних процесів немає. Однак основними

цілями стратегії є: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дійового кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління та впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки [2]. Поставлені цілі, а також пришвидшення темпів упровадження сучасних технологій професійного розвитку можна досягти саме завдяки правильно розробленому та правильно застосованому механізму ротації кадрів.

Отже, на законодавчому рівні в Україні поняття ротації чітко не визначено. Однак у теорії управління персоналом під ротацією розуміється система переведень і переміщень працівників як усередині підрозділу чи підприємства, установи, організації, так і за їх межами, на нові робочі місця на регулярній, правомірній та організаційній основі. На практиці часто виникають дискусії щодо розмежування понять «переведення» і «переміщення», оскільки при переміщенні, як і при переведенні, умови праці певною мірою змінюються.

Згідно зі ст. 2 Кодексу законів про працю України (КЗпПУ) працівник реалізує своє право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою [1]. При цьому працівник бере на себе зобов'язання виконувати роботу, визначену трудовим договором (ст. 21 КЗпПУ). Водночас у ст. 31 КЗпПУ встановлено, що власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган не має права вимагати від працівника виконання роботи, не обумовленої трудовим договором, тобто не має права виходити за межі трудового договору, який визначає обов'язки працівника, зокрема з урахуванням спеціальності, кваліфікації, посади [1].

Однак на практиці часто виникає необхідність перевести працівника на іншу роботу на тому ж підприємстві або на роботу на інше підприємство чи в іншу місцевість. У зв'язку з цим виникають питання щодо порядку переведення працівника згідно з нормами трудового законодавства. Пункт 31 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» (постанова) містить роз'яснення, що переведенням на іншу роботу вважається доручення працівникові роботи, що не відповідає спеціальності, кваліфікації чи посаді, визначеній трудовим договором та допускається тільки за згодою працівника [5].

На підставі законодавства України, що обумовлює необхідність переведення, можна виділити такі види переведень працівників:

- переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві (ч. 1 ст. 32 КЗпПУ);
- переведення на роботу на інше підприємство (ч. 1 ст. 32 та п. 5 ч. 1 ст. 36 КЗпПУ);
- переведення на роботу в іншу місцевість (ч. 1 ст. 32 КЗпПУ);
- тимчасове переведення працівників на іншу роботу у зв'язку з форс-мажорними обставинами (ч. 2 ст. 33 КЗпПУ);
- тимчасове переведення працівників на іншу роботу в разі простою (ст. 34 КЗпПУ);
- переведення працівників на легшу роботу за станом здоров'я (ст. 170 КЗпПУ);
- переведення на легшу роботу вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 178 КЗпПУ) [1].

Поняття «переведення» на іншу роботу слід розмежовувати з поняттям «переміщення» працівника на тому самому підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, що на відміну від переведення не потребує згоди працівника.

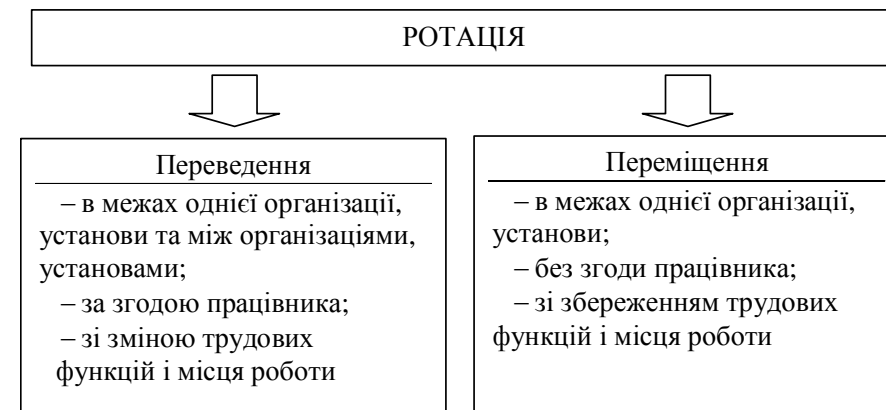
Згідно з ч. 2 п. 31 постанови не вважається переведенням, що потребує згоди працівника, переміщення його на тому самому підприємстві (в установі, організації) на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ на території підприємства в межах тієї самої місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті при продовженні роботи за тією ж спеціальністю, кваліфікацією чи посадою і з тими ж істотними умовами праці. Однак і переміщення не може бути безмотивним, не обумовленим інтересами виробництва [5].

Поняття «переміщення» в межах спеціальності, кваліфікації чи посади, обумовленої трудовим договором, включає зміну таких істотних умов праці [ч. 3 ст. 32 КЗпПУ]:

- система і розмір оплати та пільг;
- режим роботи;
- встановлення або скасування неповного робочого часу;
- суміщення професій;
- зміна розрядів і найменування посад та ін.

Зміна істотних умов праці допускається лише у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, про що працівники повинні бути повідомлені не пізніше ніж за два місяці.

Таким чином, згідно з трудовим законодавством, ротація в будь-якому випадку являє собою або «переведення», або «переміщення». Якщо переведення на іншу роботу пов'язане зі зміною трудових функцій працівника, місця роботи (місцевості), то переміщення передбачає збереження обумовленого трудовим договором місця роботи і трудових функцій. Тобто ротація – це більш широке поняття, ніж переведення чи переміщення, і в ієрархічній структурі займає вищий рівень (рисунок).



Співвідношення понять «ротація», «переведення», «переміщення»

Процедура ротації в системі державної служби дозволить віднайти серед якісного складу державних службовців найкращих спеціалістів з потрібними фаховими знаннями, які здатні за своїми діловими та моральними якостями підвищити ефективність діяльності державної служби, якість надання управлінських послуг та престиж державної служби в цілому.

У теорії управління персоналом під ротацією розуміють переведення і переміщення працівників усередині однієї організації, установи та між організаціями, установами. Серед науковців це поняття трактується як горизонтальна та вертикальна мобільність. На законодавчому рівні дане поняття не визначене, через що часто виникають ситуації непорозуміння і трудових спорів. Тому на основі проведених досліджень зіставлення теорії управління персоналом і трудового законодавства, пропонуємо визначати поняття «ротація» як переведення та переміщення. Різниця між ними полягає в межах здійснення процедури та в умовах трудового договору, які можуть змінюватися.

Кадрова ротація – це інституційний канал державної служби, який дозволяє готувати та виявляти енергійних, компетентних спеціалістів широкого профілю з потрібними фаховими знаннями на посади керівників органів державного управління, у тому числі вищої управлінської ланки, здатних за своїми діловими та моральними якостями підвищити ефективність діяльності державної служби.

Основною проблемою в цій сфері залишається відсутність нормативно-правового здійснення ротації, де б закріплювалися підстави та порядок її проведення, відповідальні суб'єкти. Урегулювання процедури ротації на законодавчому рівні дало б змогу визначити її роль та місце в системі кадрової політики державних органів влади, зокрема митних органів, як в аспекті боротьби з корупцією, так і в аспекті підвищення професійного рівня держслужбовця. Ротація кадрів повинна

статі невід'ємною складовою системи роботи з кадрами у сфері державної служби, ефективним засобом формування дійового кадрового резерву.

Періодична ротація кадрів також сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції.

Список використаних джерел

1. Кодекс законів про працю України – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08.
2. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Неумивайченко Н. М. – Х., 2002. – 226 с.
3. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 434 с.
4. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 02 р. № 144-р. – Режим доступу : www.uazakon.com/document/spart15/inx15856.htm.
5. Про концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки : Указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367/98. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367/98.
6. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листоп. 1992 р. № 9. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92.
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012.
8. Служебная карьера / под ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.
9. Шпекторенко І. В. Посадова ротація державних службовців: аспекти професіоналізації та боротьби з корупцією / І. В. Шпекторенко // Менеджер : вісн. Донец. держ. ун-ту упр. – Донецьк, 2008. – № 3. – С. 74 – 80.

Надійшла до редколегії 11.09.12

УДК 35.08:17.02.1

Олександр ЗАПАДИНЧУК

Національна академія державного управління
при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Аналізуються особливості формування іміджу державної служби в умовах розвитку інформаційного суспільства. На основі теоретичних напрацювань науковців у сфері державного управління розглядаються основні аспекти сучасного розуміння іміджу державної служби. Аргументується необхідність формування позитивного іміджу державної служби.

Ключові слова: імідж, державна служба, інформаційне суспільство.

Александр Западинчук. Формирование имиджа государственной службы в условиях развития информационного общества

Анализируются особенности формирования имиджа государственной службы в условиях развития информационного общества. На основе теоретических разработок ученых в сфере государственного управления рассматриваются основные аспекты современного понимания имиджа государственной службы. Аргументируется необходимость формирования положительного имиджа государственной службы.

Ключевые слова: имидж, государственная служба, информационное общество.

Olexander Zapadinchuk. Forming the Image of Public Service under Conditions of the Emerging Information Society

The features of forming the image of public service in the emerging information society are analyzed. Based on public administration theory, the basic aspects of modern understanding of the public service image are considered. The need for creating a positive image of public service are proved.

Key words: image, public service, information society.

Еволюція сучасного суспільства супроводжується корінними соціальними перетвореннями в напрямі формування нового типу соціуму, який характеризується поняттям «інформаційне суспільство». Інформаційне суспільство, як стадія розвитку людства, з притаманними соціальній структурі кожного виду суспільства елементами, має глобальне значення для всіх галузей знань. Саме розвиток сучасних інформаційних і комунікаційних технологій усе більше визначає сутність нашої епохи.

В умовах інформатизації сучасного суспільства ефективно функціонування державної влади можливе лише за умов позитивного іміджу влади. Тому значущість теоретичних і прикладних розробок у сфері формування іміджу державної служби в Україні є одним із найголовніших питань, поставлених до розгляду фахівцями з державного управління. Вивчення проблеми іміджу державної служби та іміджу

© Западинчук О. П., 2012