

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ПРОЦЕСИ ТА ІНСТИТУТИ

УДК 351.83

Б. Г. САВЧЕНКО, О. О. БУДКО

ЗМІНА ПРІОРИТЕТІВ У РЕФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПЕРЕДУМОВА УСПІШНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

Розглянуто питання менеджменту людських ресурсів як складової реформування державної служби.

Management human resource is a key problem of the reforms of state management.

Основними цілями і завданнями державної служби в Україні є: сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їхніх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах [1, с. 4].

Здійснення економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, а також просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ці аспекти можуть і повинні знайти своє відображення на новому етапі адміністративної реформи в Україні, невід'ємною складовою частиною якої є реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [Там же, с. 3]

Актуальність цієї проблеми привертає увагу багатьох науковців. Різні аспекти впровадження менеджменту людських ресурсів досліджують: В. Бакуменко, С. Кравченко, Т. Пахомова та ін. У вітчизняному просторі ці питання розробляли у своїх дослідженнях низка видатних науковців, як-от: В. Луговий, Н. Нижник, В. Понеділко, А. Бандурка, Т. Могренко, В. Журавський, Б. Савченко.

Метою цієї роботи є обґрунтування доцільності зміни пріоритетів щодо реформування державної служби та запровадження менеджменту людських ресурсів (МЛР) в органах державної влади.

Однією з допоміжних, але надзвичайно важливою функцією державного управління є ефективне використання кадрового потенціалу [6, с. 24].

Менеджмент людських ресурсів передбачає: застосування сучасних методів управління персоналом; запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності при формуванні кадрового потенціалу; утвердження нової культури державної служби; запровадження механізмів розвитку персоналу, які забезпечать якісно новий рівень роботи з кадрами; розроблення оптимальних схем делегування повноважень за рівнями ієрархії; розроблення й упровадження сучасних організаційних регламентів та управлінських процедур [6, с. 23].

В Україні вирішення завдань стосовно зазначених аспектів роботи традиційно покладено на Головне управління державної служби України (надалі – Головдержслужба), а також кадрові служби на місцях [4, с. 46]. Головдержслужба є в Україні центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підзвітним та підконтрольним Президентові України, і входить до системи органів виконавчої влади. Цей орган має формувати та впроваджувати єдину державну політику, забезпечувати функціональне управління здійсненням державної служби, розробляти пропозиції та здійснювати заходи щодо підвищення її ефективності [Там же, с. 47].

Проте неважко передбачити, що кадрові служби, навіть за найсприятливіших умов, просто не зможуть упоратися з покладеними на них обов'язками, бо не мають відповідного ресурсного та кваліфікаційного потенціалу. І це не є їхнім недоліком, це є одним із перших доказів необхідності зміни підходів до змісту та методів проведення реформи державного управління. Порівняймо рівень запровадження менеджменту людських ресурсів та проаналізуймо структури, які всебічно, науково обґрунтовано та цілеспрямовано його забезпечують, від центрального до місцевого (територіального) рівнів, у постіндустріальних країнах, що мають високі показники індексу людського розвитку, зі станом справ у цій галузі в Україні (таблиця) [5, с. 163 – 356].

Як бачимо, у розвинених країнах запроваджено служби, які не просто здійснюють кадрову роботу, а забезпечують саме менеджмент людських ресурсів.

Отже, в Україні існує нагальна необхідність у змінах не лише підходів до роботи з персоналом в органах влади, а й у системній переорієнтації в ході проведення реформ. Одна з можливостей це зробити – створити при Головдержслужбі Службу менеджменту людських ресурсів та її регіональні й територіальні відділи, які забезпечуватимуть менеджмент людських ресурсів. Протягом останніх 20 – 25 років такі структури вже активно працюють в європейських країнах та США. Після приєднання 10 країн Європи до ЄС у травні 2004 р. уряди цих країн також почали приділяти значно більшу увагу питанню МЛР та пов'язувати зростання ефективності виконання державних функцій і надання послуг населенню з професіоналізмом службовців [3, с. 119].

Проблема зміни пріоритетів у галузі державної служби та підходів до реформування має також важливе соціальне значення. З одного боку, актуальність проведення всіх реформ на основі менеджменту людських ресурсів зумовлена зростанням значення “людського фактора” у функціонуванні нашого суспільства, а з іншого – розвитком та реабілітацією психологічної науки, яка переживає період більш тісного контакту з практикою, а також пов'язана із запитамися з боку громадянського суспільства [2, с. 235].

Інтегрування системи МІР у процес реформування державної служби [3]

Порівнювані критерії	Австралія	Сполучені Штати Америки	Франція	Україна
1. Інше людського розвитку (станом на 2002 р.) 2. Напрямки вдосконалення державної служби	0,939	МІР розглядають як ключовий елемент у програмі будь-якої реформи	0,928	0,748
3. Термін інтегрування МІР в усі сфери управління	Із 1981 р. запроваджено в усі сфери управління, з 1994 р. розпочато реформування МІР	Із 1989 р. запроваджено на добровільних засадах у певні сфери управління	Із 1989 р. запроваджено на добровільних засадах у певні сфери управління	Уперше частково проголошується лише елементи з 2004 р. для державної служби
4. Загальнодержавні документи щодо інтегрування МІР у сферу державної служби	"Положення про колегативні трудові угоди", затверджене Міністерством трудових відносин Австралії, "Основні принципи менеджменту людських ресурсів в австралійській державній службі" розроблені Комісією державної служби	Міжміністерський циркуляр від 25 лютого 1989 р., де зазначено принципи модернізації та наведено пріоритет МІР. Другий міжміністерський циркуляр "прям" фр-міністра від 25 січня 1999 р. що надав можливість створення лінійних відомств із самостійною відповідальністю (шляхом укрупнення контрактів міністерства та відомства)	Міжміністерський циркуляр від 25 лютого 1989 р., де зазначено принципи модернізації та наведено пріоритет МІР. Другий міжміністерський циркуляр "прям" фр-міністра від 25 січня 1999 р. що надав можливість створення лінійних відомств із самостійною відповідальністю (шляхом укрупнення контрактів міністерства та відомства)	Умовно можна віднести постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки" від 8 червня 2004 р. № 746
5. Органи державної виконавчої влади, що відносяться за МІР, їхні повноваження, структура та штат	Комісія державної служби, Міністерство адміністративних послуг Австралії надають майнові, постбюджетні та допоміжні послуги іншим міністерствам і відомствам. 31 операційний підрозділ на регіональному та територіальному рівнях. Діють через розгалужену мережу офісів, робочих центрів та представництв.	Міністерство національної освіти Франції, Міністерство громадських робіт Франції. Кожне міністерство має розроблені на основі МІР план модернізації, який згідно з 700 проектами (зауважимо, що кожен проект розробляється за безпосередньої участі персоналу) запроваджують лінійні відомства із самостійною відповідальністю.	Міністерства, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади функціонують структура підрозділи з кадрової роботи, що забезпечують реалізацію державної політики з питань кадрової роботи. Кожне кадрове управління (служба чи уповноважений) діють виключно в рамках кадрового менеджменту, не є рингованими структурами, що забезпечують МІР певного органу	І оповідь служба України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підзвітним та підконтрольним Президенту України, і входить до системи органів виконавчої влади. У міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади функціонують структура підрозділи з кадрової роботи, що забезпечують реалізацію державної політики з питань кадрової роботи. Кожне кадрове управління (служба чи уповноважений) діють виключно в рамках кадрового менеджменту, не є рингованими структурами, що забезпечують МІР певного органу

В Україні, починаючи лише з 2004 р., розпочато серйозно обговорювати проблему стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на професійне надання державних послуг, соціологічні дослідження щодо оцінки громадянами порядку та якості їхнього надання, забезпечення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їхніх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів, прозорості процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадян у процесі їхньої підготовки. Ці положення регламентує постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” від 8 червня 2004 р. № 746, яка передбачає і перші спроби залучити саме професіоналів до цієї роботи: “упровадження механізму попереднього відбору для включення до резерву на посади державних службовців із залученням центрів оцінювання персоналу, що утворюються в системі управління державною службою” [1, с. 4 – 5]. Більш доцільно було б створити постійнодіючі “центри з роботи з персоналом” або “соціально-психологічні служби”.

Будь-яке реформування вимагає додаткового фінансування, а утримання дієздатного апарату державних службовців – справа не з дешевих для державної скарбниці. Так, керівник Головдержслужби Т. Мотренко в інтерв’ю газеті “2000” свого часу зауважив, що бюджет управління зріс у 2005 р. на 240 %, порівняно з бюджетом попереднього року, зазначаючи, що то є “достойним та достатнім фінансуванням для виконання Програми” [7, с. 30]. Заходами розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. передбачене фінансування на аналіз діяльності державних органів та їхнього апарату (2005 р. – 1650 тис. грн; поступово зростатиме до 2010 р. до 4536 тис. грн) [Там же, с. 10].

Мовою цифр фінансування на такі цілі передбачено, як сплановано і установи, що опікуватимуться питаннями підвищення ефективності діяльності органу влади, – “Головдержслужба та її територіальні органи”. На практиці це означає одне – потрібні професіонали для здійснення менеджменту людських ресурсів, проведення соціологічних опитувань, здійснення моніторингу ефективності діяльності державних органів, запровадження оцінювання претендентів на включення до резерву або на зайняття більш високої посади, розроблення та проведення з персоналом практичних тренінгів, занять, семінарів у сфері впровадження та подальшого вдосконалення професійної діяльності щодо надання послуг, формування та забезпечення реалізації механізму прозорості діяльності державних службовців, виконання соціологічного прогнозування та ін. Усе це і є менеджмент людських ресурсів, який повинен проходити червоною стрічкою в ході здійснення своїх повноважень Головдержслужбою та професійної діяльності інших органів державного управління, а також неодмінно враховуватись при запровадженні та здійсненні реформ.

Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 р. прийняв постанову № 614, якою визначив та затвердив Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. В основних положеннях цього документа констатується, що в Україні відсутні єдині для всіх органів виконавчої влади стандарти і процедури діяльності, діяльність органів виконавчої влади недостатньо орієнтовано на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг, якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади, є низькою. Але виконання

Програми дозволить підвищити результативність та ефективність державного управління, зокрема в результаті зменшення необґрунтованих витрат, у тому числі витрат часу, урахувати в діяльності органів виконавчої влади потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їхнього надання, здійснити чітку регламентацію діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечити формування позитивного міжнародного іміджу України.

Розроблення та впровадження системи управління якістю здійснюється відповідно до вимог національного стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги”. Програма виконуватиметься за декількома напрямками: визначення порядку координації діяльності органів виконавчої влади щодо запровадження системи управління якістю, інформаційно-методичне забезпечення запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, організація навчання керівників та фахівців органів виконавчої влади з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю, контроль запровадження та ефективності функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади. Також передбачено реалізацію Програми у два етапи.

На першому етапі (до 2008 р. включно) передбачається запровадження системи управління якістю в центральних апаратах міністерств (у тому числі в Державній податковій адміністрації України), інших центральних органів виконавчої влади, апаратах Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, забезпечення органів виконавчої влади методичними рекомендаціями та інформаційними матеріалами щодо запровадження системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001. Також передбачається: визначити з числа керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій головних уповноважених із питань запровадження, та забезпечення функціонування системи управління якістю та організувати їхнє навчання, навчання працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій із питань запровадження та функціонування системи управління якістю; розробити плани заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади; визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також процесів надання таких послуг; розробити документацію та забезпечити запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади; визначити аудиторів для оцінювання результатів запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. На першому етапі ці заходи дозволять провести: внутрішній аудит (періодичне оцінювання результатів запровадження системи управління якістю), передсертифікаційний аудит (оцінювання результатів запровадження системи управління якістю перед проведенням сертифікаційного аудиту), сертифікаційний аудит (оцінювання результатів запровадження системи управління для видачі органу виконавчої влади сертифіката, який підтверджує виконання вимог ДСТУ ISO 9001-2001).

На другому етапі (починаючи з 2009 р.) передбачається запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в територіальних органах

міністерств та інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у містах Київ та Севастополь держадміністраціях. Фінансове забезпечення Програми здійснюється в межах коштів, передбачених на центральні та місцеві органи виконавчої влади в державному бюджеті, а також за рахунок інших джерел відповідно до законодавства. Реалізація цих положень із застосуванням менеджменту людських ресурсів дозволить зробити значний крок у напрямку радикального поліпшення державного управління суспільними процесами, спрямованим на забезпечення гідного життя Українського народу та становлення позитивного іміджу органів влади.

На жаль, менеджмент людських ресурсів у нашій державі підміняється призначеннями нових державних службовців на посади, до того ж несвоєчасними та з порушеннями процедур, невинуватими люстраціями. Як наслідок, маємо існування неефективної системи державної служби. У країнах ЄС давно відійшли від цих помилкових практик та вважають менеджмент людських ресурсів пріоритетним напрямком при проведенні реформ узагалі та реформ на державній службі зокрема. У більшості країн світу усвідомленням глибинних підвалин в алгоритмі проведення реформ та вдосконалення діяльності органів влади отримано значні переваги: зростання ефективності функціонування державної служби при зменшенні витрат, стабільні позитивні результати реформ, підвищення як престижу державної служби, так і якості послуг, зростання довіри громадян до інститутів державної влади. Проблематика нових ціннісних основ, пов'язаних із менеджментом людських ресурсів, у сфері механізму державного управління сьогодні є надзвичайно актуальною для України. Менеджмент людських ресурсів формує нові парадигми державної служби, спрямовані на зміну взаємовідносин та налагодження партнерських стосунків між органами державної влади і суспільством, створення позитивного іміджу державної служби, переорієнтацію стилів та методів керівництва колективом працівників, формування відповідального, ініціативного, творчого державного службовця, що генерує ідеї вдосконалення процесу надання послуг.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” від 8 черв. 2004 р. № 746 // Уряд. кур’єр. – 2004. – 15 черв. – С. 4 – 5. – (№ 112).
2. Бандурка А. М. Основы психологии управления : учебник / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Х. : Изд-во Ун-та внутр. дел, 1999. – 528 с.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 1: Державна служба в Україні. – 352 с.
5. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 552 с.

6. *Миронова Н. С.* Організаційно-правові засади державного управління : опор. конспект лекцій / Н. С. Миронова; УАДУ ХФ. – Х., 2001. – 62 с.
7. Чиновники країни: європейський досвід та проблеми // 2000. – 2005. – 28 січ. – С. 30.

Надійшла до редколегії 24.06.2008 р