

УДК 351.37.025: 94(420)

О. М. Оргієць,

к.держ.упр.,

докторант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ,

м. Дніпропетровськ

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Зроблено аналіз специфіки розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії протягом останніх реформ державної служби в цій країні, наголошено на успіхах реформувань. Означено основні напрями використання британського досвіду реформування для України.

Ключові слова: державна служба, Великобританія, інституційна пам'ять, реформа.

Новий Кабінет Міністрів, який очолив Арсеній Яценюк, оприлюднив програму своєї діяльності на 2015-2016 р. “Наш основний курс – це європейський курс... Наша остаточна мета – це членство України в Європейському Союзі. Але для здобуття цієї мети треба пройти серйозні випробування, провести радикальні зміни і фактично змінити Україну, зробити Україну європейською”, – наголосив А. Яценюк [6]. Серед основних цілей нової політики державного управління названо скорочення кількості державних службовців на 10 відсотків (2015-2016 рр.), оновлення державних кадрів, їх конкурсний відбір на новій основі (починаючи з 2015 р.) тощо [4]. Заступник Глави Адміністрації Президента України Д. Шимків додав, що Угода про асоціацію між Україною та Євросоюзом має стати каркасом реформ у країні, реалізація яких передбачена “Стратегією сталого розвитку – 2020”. Разом з тим посадовець, відзначаючи важливість поновлення державного апарату за рахунок залучення молодих фахівців, підкреслив, що інституційна пам'ять повинна залишитися в органах влади лише на 20 – 30 % [5].

Безсумнівно, функціонування і розвиток державної служби неможливі без систематичного оновлення кадрів. Однак цей принцип кадрової політики, на нашу думку, сприяє прогресу за тієї умови, якщо нові кадри перевершують своїх попередників за рівнем освіти, професійними якостями і творчими здібностями. На жаль, ця вимога виконується далеко не завжди.

Наголосимо, що метою законодавства про державну службу в будь-якій державі є вирішення кількох дуже важливих для створення ефективної державної служби завдань, серед яких – забезпечення аполітичності, стійкості та передбачуваності державної служби (інституційної пам'яті при зміні політичного керівництва державою). Як засвідчує світовий досвід, у разі втрати інституційної пам'яті у результаті світових подій або, наприклад, погано продуманих реформ завжди спостерігається різке падіння ефективності організації [11, с. 343].

Для нашої країни, яка обрала шлях до європейських стандартів, цікавим є досвід Великобританії в реформуванні системи державної служби, адже новий британський уряд Девіда Камерона, який прийшов до влади у травні 2010 р., також поставив досить амбітні цілі. Так, серед головних – до 2020 р. у світовому рейтингу конкурентоспроможності країна повинна піднятися з 13 на 8 місце. Для цього національною ідеєю мав стати перехід від “управління людськими ресурсами” до “управління людським капіталом», у тому числі і на державній службі, реформування якої є “невід'ємною і ключовою частиною змін” [15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, пов'язаних з питаннями забезпечення інституційної пам'яті, засвідчив їх важливість, практичну значимість і актуальність, проте аспекти формування інституційної пам'яті порушені в роботах, насамперед, зарубіжних учених: А. Абекера, Э. Брукінга, О. Кьона, Ш. Лінд, П. Сперроу, В. Стейскала, Д. Ходкінсона. Серед російських дослідників інституційної пам'яті господарських суб'єктів відомі роботи російських дослідників Т. Гаврилової, А. Журавльова, А. Новічкової, А. Ражевої. Більшість робіт, що присвячені аналізу реформ державного управління, державної служби в Великобританії, опубліковані такими британськими вченими, як Дж. Пейдж, Дж. Пирсон, Н. Панчамія, П. Томас, Дж. Трафікант. Водночас розгляд та використання зарубіжного досвіду формування інституційної пам'яті в органах державної влади України залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає в аналізі досвіду формування інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії протягом останніх реформ державної служби та визначенні можливостей упровадження позитивного британського досвіду цього процесу у вітчизняну практику модернізації державної служби.

У багатьох європейських країнах останнім часом спостерігаються спроби переглянути роботу органів державної влади з метою поліпшення якості та ефективності державного управління. Подібні процеси кожного разу відбуваються і в Україні з приходом нових політичних сил, наразі очікується нова хвиля перетворень. Саме тому аналіз реформування державної служби інших країн дає можливість визначити як позитивні результати, так і передбачити та уникнути ймовірні негативні ризики зазначеного процесу.

Досліджуючи ускладнення, що заважали ефективному реформуванню британської державної служби протягом останніх десятиріч, Н. Панчамія і П. Томас наголошують, що проблема полягає в тому, що успіх рідко отримує таку велику увагу, як невдачі, а це означає, що минулі досягнення часто наступниками не визнаються, намагаючись побудувати власний імідж, захоплюючись можливістю винайти дещо нове замість того, щоб ґрунтувати і поліпшувати те, що накопичилося раніше і є ефективним. До того ж слабка інституційна пам'ять у державному управлінні тільки посилювала цю проблему [12, с. 13].

Значимо, що термін “інституційна пам'ять” (англ. – institutional memory) широко розповсюджений у міжнародних організаціях і означає писаний (правила роботи і процедури організації) і неписаний досвід, накопичений усіма поколіннями співробітників даної організації [11]. Згідно зі словниковим довідником, інституційна пам'ять – це колективний набір фактів, концепцій, досвіду і ноу-хау, що належить групі людей, який вимагає постійної передачі цих знань між членами цієї групи [9]. На думку А. Новічкової, формування моделі інституційної пам'яті з орієнтиром на цілі і завдання, які стоять перед компанією, процеси управління перетворенням неявних знань в явні, їх формалізації та використання стають особливо важливими для розвитку інноваційної діяльності організацій або компаній [3].

Саме з огляду аспектів формування та розвитку інституційної пам'яті проаналізуємо зміни, що відбуваються в Великобританії під час реформування державної служби.

Значимо, що у британському законодавстві поняття “державної служби” не визначене, законодавчо лише закріплено, що державна служба здійснює практичну та адміністративну роботу уряду та поділяється на публічну та цивільну. Реформа державної служби у Великобританії має давню історію, починаючи з публікацією доповіді Норткота-Тревельяна в 1854 р., що містив нищівну критику діяльності держслужби. У доповіді

ззначалося, що “отримання посад на держслужбі особливо жадають люди, позбавлені високих устремлінь, працьовитості та здібностей, так як тут вони можуть забезпечити собі гідне існування, не витрачаючи великих зусиль і нічим не ризикуючи” [2]. З часу публікації доповіді ряд основоположних принципів діяльності служби не зазнавав змін. Так, у Кодексі державних службовців, що був прийнятий у листопаді 2010 р., до принципів державної служби віднесено: чесний і відкритий конкурс на отримання посади на основі професійних і ділових якостей; причому обов’язком чиновника є надання неупередженого і політично нейтрального сприяння органам влади, незалежно від того, якою партією вони сформовані, високі критерії об’єктивності та порядності у професійній діяльності, ставлення професійних обов’язків вище власних особистих інтересів [17].

Витяг з доповіді Спеціального комітету з державного управління при палаті громад Великобританії значною мірою характеризує необхідність постійного реформування державної служби: “Державна служба не може застигнути в якійсь формі, що характеризує будь-яку конкретну епоху, навпаки, вона повинна постійно змінюватися і вдосконалюватися, тому що її мета – відповідати на мінливі завдання державного управління. Бездоганний процес виконання службових обов’язків повинен поєднуватися з стійким і впевненим прагненням до досягнення ефективних результатів” [1]. У зв’язку з пошуком найефективнішої моделі державної служби лише за останні два десятиріччя було проведено декілька більш-менш успішних реформ: “Наступні кроки”(Next Steps) – 1987 – 1997 рр.; “Залучення та просування талантів” (Bringing In and Bringing On Talent) – 1999 – 2002 рр.; “Угоди про державну службу і підрозділи Прем’єр-міністра” (Public Service Agreements and the Prime Minister’s Delivery Unit) – 1998 – 2010 рр.; “Пошук можливостей” (Capability Reviews) – 2005 – 2012 рр. Серед позитивних змін, які відбулися в державній службі Великобританії під час цих реформ та вплинули на процес розвитку інституційної пам’яті в державному управлінні, можна назвати:

- розробку комплексної системи оцінювання результатів ефективності виконання поставлених завдань, яка охоплює всю систему державного управління;
- перейняття кращого досвіду інших організацій щодо планування та способів досягнення цілей;
- навчання та прийняття нових методів роботи, які позитивно вплинули на фундаментальну культуру і поведінку державних службовців;
- постійне перетворення державної служби та наближення її до приватної бізнес-моделі керівництва але без втрати функцій державного управління [12, с. 78–81].

Проте результати реформування виявилися нижче очікуваних, Н. Панчамія і П. Томас вважають, що у першу чергу це сталося через відсутність корпоративної команди лідерів, які чітко бачать майбутній обрис державної служби, і залучають усі методи для її досягнення [12, с. 94].

З приходом нового уряду у Великобританії було продовжено шлях модернізації державного управління і протягом останніх років було прийнято низку важливих документів у сфері державної служби. Насамперед, це План реформування державної служби (2011 р.), План реформування цивільної служби (2012 р.). Зростаючі потреби суспільства на фоні значного скорочення фінансування поставили вимогу щодо серйозних змін в організації держслужби Великобританії, серед яких: значне скорочення державних службовців; підвищення якості обслуговування клієнтів через збільшення послуг, що надаються онлайн; впровадження сильної культури інновацій і змін, нових методів роботи, що зосереджені на ефективному управлінні на всіх рівнях і невтомній націленості на результат, забезпечення стратегічних цілей розвитку державної служби в напрямку більшої відкритості, різнобічності і професіоналізму [8; 14].

Підсумовуючи результати реформування державної служби за останні роки, голова цивільної служби Д. Хейвуд заявив, що попри скорочення державних службовців, держслужба стала “більш ефективною, досвідченою, більш відкритою і менш бюрократичною організацією” [10].

Згідно з даними Управління національної статистики Великобританії заходи стимулювання приватного сектора та скорочення в державному секторі виправдовують себе. За останні п’ять років збільшення кількості працюючих до 70,9 % від економічно активного населення (+ 0,3 %) відбулося виключно за рахунок приватного сектора (+ 309 тис. осіб), в якому зайнятість зростає постійно. Рівень зайнятості в держсекторі, навпаки, падає (на 898 тис. осіб протягом п’яти років). У даний час у ньому працюють 5, 394 млн осіб. Лише у другому кварталі 2014 р. на тисячі скоротилася кількість зайнятих в органах місцевого самоврядування, на 1 000 – в центральних органах влади, на 5 000 – в державних корпораціях [13]. Наголосимо, що реалізація завдань реформування держслужби дала змогу у 2013-2014 рр. зекономити 14,3 млн ф.ст., попри те, що зобов’язаннями коаліційної угоди було визначено лише 389 тис. ф.ст. [10].

З огляду на те, що кількість державних службовців в органах державної влади Великобританії постійно зменшується, було прийнято низку заходів, які необхідні для забезпечення інституційної пам’яті в державному управлінні.

На даному етапі реформування британської державної служби спостерігається зростання конструктивної настанови службовців, насамперед, на позитивні організаційні цілі: лояльність до колег, участь у реалізації як власних програм, так і програм колег, розвиток наставництва для тих службовців, які щойно найняті на нову роботу, застосування коучингу для осіб, що перейшли з інших підрозділів або вийшли з декретної відпустки і яким потрібна допомога в адаптації до нових умов праці. Стає більш ясною перспектива службового зростання службовців у кар’єрній системі, стимулом якого є постійне оволодіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками та ефективне використання їх у своїй роботі.

Навчання та розвиток персоналу, що працює в державному секторі як головна складова розвитку інституційної пам’яті, стала важливою частиною в організації їх роботи, необхідною для успішного та ефективного виконання їх роботи, розкриття професійного потенціалу. Щоб домогтися ефективного результату, службовці також повинні вміти співпрацювати зі своїми колегами з інших відомств держслужби і в недержавному секторі, тому проектний і програмний менеджмент стає основним напрямком їх навчання. Серед нових вимог, що стоять перед службовцями, є необхідність не менше п’яти днів на рік проходити навчання, яке націлене на вдосконалення професійних навичок. Суттєво змінилася система навчання держслужбовців шляхом переносу навчання з аудиторій на робоче місце в онлайн, для чого було розроблено та впроваджено 184 електронні освітні програми. Це дало змогу знизити вартість аудиторного навчання до 70 % та обумовило економію 100 млн ф.ст. на рік. До травня 2014 р. пройдено 1 530 000 год. електронного навчання, зроблено 300 000 замовлень на проходження курсів протягом 2014-2015 рр. [14, с. 8].

Для встановлення досягнень і прогалін у реформуванні державної служби та визначення наступних дій щороку серед державних службовців проводиться соціологічне опитування Civil Service People Survey, яке складається із 17 блоків та охоплює майже 80 запитань, які стосуються питань проходження їх служби. Так, останнє анкетування було проведено з 1 по 31 жовтня 2014 р. у 98 державних установах і охопило 270 793 особи, що складає 59 % від загальної кількості співробітників цих

закладів. У табл. 1 наведено динаміку змін позитивних відповідей на деякі запитання, які, на нашу думку, стосуються функціонування інституційної пам'яті в органах державної влади, акцентуємо, що в 2012 р. до анкет були включені ще декілька питань, які стосуються її становлення і розвитку. Оцінювання засноване на частці відповідей “повністю згоден” або “згоден” (табл.) [7].

Таблиця

Витяг з результатів опитування Civil Service People Survey в 2009 – 2014 рр.

<i>Питання</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Я регулярно отримую зворотний зв'язок на виконану роботу	60	60	60	63	64	65
Зворотний зв'язок допомагає мені поліпшити мою ефективність	57	57	58	60	60	61
Я можу розраховувати на допомогу моїх колег, якщо в мене з'явилися труднощі у роботі	83	83	82	83	84	84
Люди в моїй команді працюють разом, щоб знайти шляхи для поліпшення надаваних нами послуг	79	78	78	79	80	80
Люди в моїй команді придумують нові і кращі способи досягнення мети	68	70	69	71	73	74
Я можу отримати можливість для свого навчання і розвитку, коли мені потрібно	63	55	54	58	61	62
Навчання, яке я отримав протягом останніх 12 місяців допомогло поліпшити мою роботу	51	48	45	46	48	51
Є можливості для моєї кар'єри в організації	39	28	31	35	38	42
Навчання допоможе мені в моїй кар'єрі в організації	44	41	40	40	42	43
Я отримую інформацію, як можна зробити мою роботу краще	63	67	67	68	69	70
У мене є інструменти, якими я можу ефективно виконувати свою роботу	72	72	70	72	71	72
Моя організація мотивує мене, щоб допомогти їй досягти своїх цілей	38	36	36	38	40	43
Я гадаю, що керівники мого відділу будуть вживати заходи за результатами опитування.	45	46	49	52	54	55
Я переконаний, що у результаті аналізу попереднього опитування, у моїй організації були прийняті ефективні дії	–	–	29	32	33	35
Я вірю, що мене підтримають, коли я спробую впровадити нову ідею, навіть якщо вона, можливо, не буде працювати	–	–	–	63	67	68
Мою роботу оцінюють виходячи з результатів роботи	–	–	–	63	65	65
Коли я говорю про свою організацію, я кажу “ми” а не “вони”	–	–	–	69	67	68

Результати останніх років свідчать про стійку тенденцію розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії шляхом зростання залучення персоналу до ефективного планування та впровадження змін, можливості навчання для удосконалення навиків роботи та кар'єрного зростання, згуртованості колективів до вирішення спільних завдань, віру у зміни на краще.

Визнаючи певні досягнення у реформуванні державної служби протягом двох років, влада Великобританії не зупиняється на досягнутому, адже “як у будь-якій успішній

організації завжди є можливості для покращення” [14]. Спираючись на досягнутий прогрес, було розроблено новий План реформи державної служби на 2014 – 2016 рр., в якому робиться акцент на підвищення ефективності роботи державних службовців щодо надання послуг і використання кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду реформування.

Серед завдань щодо реформування державної служби, з огляду на проблематику нашого дослідження, заслуговують увагу такі позиції:

- розвиток професійної мобільності, що дозволяє значно ширше переміщення працівників в органах державної влади, дає можливість найкращим чином використовувати навички, знання і досвід, які повинні бути загальнодоступними для державних службовців [19, с. 31];

- використання цифрових технологій для забезпечення державних службовців сучасними робочими місцями;

- розвиток навичок державних службовців у сфері менеджменту, управління знаннями, управління контрактами, проектування;

- колективне навчання через створення навчальних електронних мереж, як механізмів для обміну найкращими практиками [19, с. 33];

- усунення бар’єрів, які заважають талановитим людям реалізувати свій потенціал.

На виконання останнього завдання, у жовтні 2014 р. був оприлюднений План дій щодо усунення бар’єрів для талановитих людей, які бажають працювати у державному управлінні, не дивлячись на їх стать, етнічну приналежність, сексуальну орієнтацію або інвалідність. Цим документом передбачено заходи щодо залучення таких осіб через попередній електронний відбір претендентів згідно їх здібностей та професійних навичок, заходи щодо їх адаптації на нових місцях. Заслуговують увагу такі пріоритетні заходи із забезпечення інституційної пам’яті:

- упровадження прискореної програми навчання для осіб, що зараховані в кадровий резерв (400 осіб у 2015-2016 рр.);

- перейняття кращого досвіду шляхом стажування (до шести місяців) та наставництва шляхом розробки плану Топ-200 наставників;

- створення власних комп’ютерних мереж у кожному департаменті;

- для жінок, які вийшли з декретної відпустки, протягом трьох місяців надається можливість розвитку нових навичок та вмінь шляхом коучингу;

- проходження усіма керівниками електронного навчання з подолання несвідомої упередженості до підлеглих (Unconscious Bias);

- запровадження, при необхідності, гнучкого графіка роботи, можливості працювати двом службовцям на одній ставці поперемінно;

- заміна ІТ-обладнання на робочих місцях [22].

Проаналізувавши останні реформи державної служби у Великобританії, можемо констатувати, що як і в Україні, реформування, насамперед, спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Проте, на відміну від вітчизняних реалій, британський досвід модернізації робить акцент на політичній нейтральності державної служби, залученні талановитих кадрів на основі їх професійних і ділових якостей, на формуванні та використанні системи навичок, знань і досвіду, які повинні бути загальнодоступними для державних службовців.

Розвитку інституційної пам’яті в органах державної влади Великобританії приділено значну увагу, що реалізується шляхом широкого використання методів

колективного електронного навчання, стажування, наставництва, коучингу, навчання кадрового резерву. На нашу думку, запровадження саме цих практик забезпечення інституційної пам'яті у практичну діяльність органів влади в Україні, надасть можливість вираженого та поетапного оновлення кадрів з одночасним збереженням найкращого досвіду роботи системи державного управління.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі досвіду інших країнах з англосаксонською системою державного управління у формуванні та розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади.

Література:

1. Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: ключ к успеху в новом тысячелетии / Э. Брукинг ; пер. с англ. ; под ред. Л. Н. Ковачин. – СПб : Питер, 2001. – 288 С.
2. Государственная служба Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gmu-countries.ru>.
3. Новичкова А. Повышение эффективности управления бизнесом через построение моделей корпоративной памяти [Электронный ресурс] / А. Новичкова // Наукоеведение. – 2013. – № 6. – Режим доступа : <http://naukovedenie.ru>.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Соглашение об ассоциации с ЕС должно стать каркасом реформ – Дмитрий Шимкив [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua>.
6. Яценюк представив програму діяльності уряду [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://germany.mfa.gov.ua>.
7. Civil Service People Survey: Civil Service benchmark scores 2009 – 2014 pp. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk>.
8. Civil Service Reform Plan [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.civilservice.gov.uk>.
9. Institutional memory From Wikipedia, the free encyclopedia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://en.wikipedia.org>.
10. Jeremy Heywood. Civil Service Reform – Progress Report, 2 October 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : civilservice.blog.gov.uk.
11. Language of Multilateral Diplomacy. English-Russian Explanatory Dictionary [Электронный ресурс] / edited by Yuori Toropin. – 2012. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua>.
12. Nehal Panchamia and Peter Thomas. Civil Service Reform in the Real World : Patterns of success in UK civil service reform. – London : Institute for Government, – 2014. – 105 p.
13. Public and Private Sector Employment. Data of Publication: 15 October 2014 [Электронный ресурс] / the Office for National Statistics UK. – Режим доступа : <http://www.ons.gov.uk>.
14. Public Service Reform Plan 2014 – 2016, January 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://reformplan.per.gov.ie>.
15. Public Service Reform, 7-th November, 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.plasticsireland.ie>.
16. Talent Action Plan: Removing the barriers to success [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk>.
17. The Civil Service code [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk>.

Orhiets O. M. Development of institutional memory in public authorities of Great Britain.

The analysis of the specificity of the institutional memory in the government of Great Britain during the last civil service reforms in the country, highlighted the success of reforms. Above fundamental areas of British Reform for Ukraine.

Key words: UK, civil service, institutional memory, civil service reform.

Надійшла до редколегії 02.02.2015 р.