



**Тетяна КАГАНОВСЬКА,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

### **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**Ключові слова:** *кадрове забезпечення, державна служба, управління, державне управління, система управління.*

**Н**а сучасному етапі реформування державної служби та приведення вимог щодо професійного рівня державних службовців, змісту і результатів їх роботи у відповідність до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) особливо значення набуває проблема якісного процесу кадрового забезпечення державного управління. На наш погляд, це надзвичайно важливий аспект подальшого розвитку та вдосконалення вказаного виду управлінської діяльності. Особливо це стосується введення загальноприйнятих у країнах-членах ЄС засад розробки та реалізації кадрової політики.

На нашу думку, це надзвичайно важливий аспект подальшого розвитку та вдосконалення вказаного виду управлінської діяльності. Насамперед, це стосується введення загальноприйнятих у країнах-членах ЄС засад розробки та реалізації кадрової політики.

Питання введення стандартів якості у сфері державного управління вже частково досліджувалися. Проте безпосередньо дослідження можливостей введення їх у діяльність з кадрового забезпечення взагалі залишилося поза увагою науковців. Тому в цій статті увагу приділимо дослідженню проблем, пов'язаних із управлінням якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні.

Так, в Указі Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 зазначено: «Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. Якщо проаналізувати наведені проблемні місця державної служби, то неважко зробити висновок про те, що більшість з них відноситься саме до аспектів, що фактично регулюються та реалізуються у сфері кадрової політики і безпосередньо кадрового забезпечення. Тобто взагалі можна перефразувати наведене положення таким чином: «Кадрове забезпечення державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів управління людськими ресурсами в ЄС».

У літературі, своєю чергою, зазначається, що стандарти державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС визначаються низкою принципів положень, що є спільними для всіх його країн-членів (надійність та прогнозованість, відкритість та прозорість; відповідальність; результативність та ефективність), і ці положення складають основу для побудови відповідних інституцій [1, 292]. Саме тому на сучасному етапі реформування державної служби гостро постає проблема встанов-

лення низки «принципових положень, які є спільними для всіх» видів державної служби, що відіграють роль певних стандартів, спрямованих на забезпечення певного рівня (якісного рівня, наприклад, результативності й ефективності) державного управління завдяки формуванню відповідного до умов і часу його кадрового забезпечення.

Враховуючи переважання централізованої моделі державної служби в Україні, що свідчить про необхідність і доцільність існування єдиних норм, правил, стандартів її регулювання, у тому числі й у сфері кадрового забезпечення, є можливість розглянути останнє як однорідну за сутністю та характером діяльність для всіх сфер своєї реалізації, яка має відповідну кореляцію з такими явищами, як державне управління та державна служба. Зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 року № 746 наголошено, що з метою законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань організації державної служби необхідно забезпечити наступне: розроблення та прийняття ряду актів законодавства, що визначатимуть особливості організації окремих видів державної служби на умовах концептуальної єдності їх проходження та реальної консолідації управління державною службою. Про необхідність забезпечення системного правового регулювання всіх видів державної служби зазначається в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року № 140/2006.

Тому вихідними положеннями для дослідження питань, окреслених у цій статті, на наш погляд, повинні стати такі тези: погляд на державне управління як цілісну систему, елементом якої є кадрове забезпечення; врахування відносної самостійності діяльності з кадрового забезпечення у межах державного управління; спрямування цієї діяльності на забезпечення потреб державної служби; наявність взаємозв'язків і взаємозалежностей між державним управлінням, державною службою та кадровим

забезпеченням; визнання важливості ефективної, результативної та якісної організації кадрового забезпечення (у тому числі кадрової роботи) в державних органах.

У такому контексті цілком можливо застосувати сучасні управлінські технології, що опрацьовані та діють в усьому світі. Однією з таких технологій, що, як ми вважаємо, може бути застосована до кадрового забезпечення, є технологія управління якістю. У цьому контексті ми погодимося з позицією, що міжнародний досвід державного управління вказує: бюрократія – не єдиний шлях забезпечення діяльності публічних організацій, бо у приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, які з часом адаптуються для організації публічного сектору [2, 62]. А саме такою системою, яка повинна бути адаптована до діяльності державних органів, і є система управління якістю. До найбільш перспективних кроків у найближчій перспективі розвитку державної служби, в тому числі й у аспекті кадрового забезпечення, належить «завершення, започаткованого в Головдержслужбі, пілотного проекту з побудови системи управління якістю, сертифікації її за міжнародними стандартами ISO 9001-2000 і поширення цього досвіду на всю систему виконавчої влади як перший крок до підвищення результативності та ефективності державного управління» [1, 295]. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади від 11 травня 2006 року № 614 стосовно цих стандартів вказано, що за функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними, вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності. Додатково в ній підкреслено, що запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх

діяльності, де кадрове забезпечення цілком можна розглядати як певну послугу, а ці стандарти – як засоби його оптимізації. Наприклад, у літературі з менеджменту звертається увага на те, що концепція загального управління якістю (total quality management, TQM) представляє одну з головних сучасних концепцій стратегічного управління діяльністю організації [3, 209]. Раніше ми вже звертали увагу, що ті організації (і держава не повинна бути винятком), які здійснюють комплексне стратегічне планування та управління, працюють більш успішно.

Як слушно зазначив В. Селіванов, перед державним управлінням пострадянських країн, де мають знайти свій розвиток регулюючі засади держави, постало нове головне завдання – сприяння побудові нової організації суспільних відносин, де був би знайдений оптимальний баланс між стабільністю економічної ефективності та соціальної справедливості [4, 31]. А саме на забезпечення ефективності і спрямована ця система. Н. Нижник, Л. Пашко з цього приводу пишуть: «Введення сучасних технологій управління організаціями стосується оцінки якості їх діяльності, що закладає основу «безперервного процесу удосконалення ефективності та результативності діяльності кожного службовця зокрема і всієї організації в цілому» [5, 251], у тому числі й такої організації, якою є держава, де кадрове забезпечення займає досить помітне місце в забезпеченні надійного, ефективного та результативного виконання державою покладених на неї функцій, тобто державного управління, де частиною такого управління виступає управління державною службою і, відповідно, її соціальними ресурсами.

Так, в Указі Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 наголошено, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС має здійснюватися, зокрема, за такими пріоритетними напрямками як удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою. І у нас не має сумнівів, що це, попри все, повинно відноситися до управління кадровими ресурсами державної служби. У п. 5 цього Указу напрям «вдосконалення

та підвищення ефективності управління державною службою» розкривається так: мета забезпечення ефективної реалізації центральним органом виконавчої влади з питань державної служби єдиної державної політики насамперед стосується розвитку наскрізної системи управління персоналом в органах державної влади на центральному та місцевому рівнях.

Цікавою вбачається позиція В. Селіванова, який відмічає, що як певне соціальне явище управління (у тому числі державне) – безсумнівна реальність, де однією з цілей пізнання управлінської дійсності є усвідомлення суспільної потреби в упорядкуванні організації певних суспільних відносин, а також визначення необхідності певних юридичних норм як основи управління відповідно до реальних суспільних потреб та інтересів і розроблення відповідних рекомендацій (проектів) щодо удосконалення організації та управління у межах права і за допомогою певних юридичних актів. Таким чином, ми постійно маємо справу з процесом переходу управління як об'єктивної реальності у сферу суб'єктивного [4, 33]. Саме таке управління, засноване на врахуванні потреб держави (державної служби) щодо якісного кадрового забезпечення, усвідомлення необхідності подальшого впорядкування суспільних відносин з приводу кадрового забезпечення, що втілюється в розроблення відповідних рекомендацій (проектів) у межах права і за допомогою певних юридичних актів, і буде являти собою управління якістю кадрового забезпечення, коли об'єктивні виклики часу обумовлюють перехід до сфери суб'єктивної потреби та діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб. Наприклад, в Указі Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 наголошується на необхідності «... удосконалити систему управління у сфері державної служби. Посилити роль Кабінету Міністрів України, відповідних координаційних органів, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні додержання законо-

давства у цій сфері; запровадити в усіх органах державної влади єдині стандарти якості державної служби; вдосконалити порядок взаємодії цього органу з іншими державними органами, їх кадровими службами. Отже, ми бачимо, що в управлінні людськими ресурсами відбувається перехід від об'єктивної реальності до сфери суб'єктивної діяльності.

У літературі зазначено, що сучасне управління людськими ресурсами переорієнтоване з потреб працівників на потреби самої організації в робочій силі, і пріоритети кадрового менеджменту визначаються тут у першу чергу результатами функціонального аналізу наявних робочих місць та тих, що проєктуються, а не кадровим потенціалом організації, який вже існує [6, 158]. Отже, на наш погляд, можна вести мову про те, що введення системи управління якістю кадрового забезпечення є стратегічним напрямом його розвитку на всіх етапах реалізації, орієнтованим на підвищення результативності та ефективності цього виду управлінської діяльності.

Ю. Куц та С. Красноп'ярова, визначаючи ефективність управлінських послуг як основний різновид діяльності державних органів, відзначають такі аспекти: криза традиційної концепції державного управління; зміна парадигми всього адміністративного менеджменту, коли людина ставиться в центр, а діяльність ґрунтується на досвіді управління у приватному секторі розвинених капіталістичних країн, що стосується і надання управлінських послуг у власних ієрархічних вертикалях; акцент на ефективності управлінських послуг, формуванні критеріїв їх якості, подальший розвиток нових підходів в управлінні; гуманізація процесів управління та надання послуг, спрямоване на забезпечення відтворення ресурсів системи; запровадження нових технологій управління, що сприяє зміні усвідомлення державними службовцями та посадовими особами свого призначення [2, 145].

Оскільки ми розглядаємо кадрове забезпечення у взаємозв'язку з державним управлінням, то досліджуваний нами підхід до запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення спрямова-

ний фактично на вдосконалення самого державного управління. Відповідно, слід визнати доцільним встановлення кореляції між критеріями, що ставляться, зокрема при оцінюванні ефективності самого державного управління, з відповідними характеристиками кадрового забезпечення, що для останнього виступатимуть як орієнтири розвитку та вдосконалення.

Щодо управлінських послуг як однієї з основних форм реалізації державного управління у літературі відмічається: метою підвищення якості послуг має бути розробка стандартів їх якості, у яких описуються вимоги до тієї чи іншої послуги: термін надання; ефективність (її ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів, відсутність скарг тощо [2, 145].

Вважаємо, що кадрове забезпечення можна розглядати як певну діяльність, пов'язану з наданням відповідної послуги в межах інституту державної служби для забезпечення реалізації державного управління. Тому до такої послуги можна висунути наведені вище вимоги (термін надання; ефективність (її ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів, відсутність скарг тощо). Відповідність діяльності з кадрового забезпечення цим вимогам може бути оцінена відповідним чином, де основним об'єктом оцінювання буде якість людських ресурсів державної служби. Також звертається увага на те, що у світовій практиці накопичено багатий досвід всебічної підготовки професіоналів у галузі державного управління, спираючись на який можна сказати, що починати слід з розробки цілісної системи критеріїв, які включають у себе вимоги до професійних якостей керуючих, моральний кодекс і кодекс поведінки, моделі перспектив службового зростання [7, 205]. Відповідність персоналу державних органів цим критеріям, що визначається за рахунок їх оцінювання, дає певне уявлення про якість здійснення кадрового забезпечення державного управління.

Погодимось в цьому контексті з Н. Нижник, Л. Пашко, що метою оцінювання «людського капіталу» (фактично ми ведемо мову про якість кадрового забезпечення. – Т.К.)

мають стати: поліпшення якості всієї державної служби; адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців щодо їх професійного потенціалу та кар'єрного росту; процедура оцінювання усіх працівників незалежно від рангів та посад як основа системи перспективного управління людськими ресурсами у сфері державного управління. Значення оцінювання полягає в тому, що воно є своєрідним дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян [5, 247].

Таким чином, якщо вести мову про те, що кадрове забезпечення є частиною державного управління, а так воно і є, то до нього цілком можна застосувати три основні моделі оцінювання ефективності державного управління. Так, виокремлюють: 1) економічність (правильність використання держфондів за даного рівня ефективності); 2) ефективність (кількість наданих послуг та витрат на їх створення для досягнення певного результату); 3) результативність (ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті) [8, 6–11]. Хоча цілком доречно звернено увагу на те, що оцінювання державного управління, а відповідно і кадрового забезпечення, враховуючи те, що воно має справу з соціальним ресурсом – людиною, повинно враховувати соціальні, політичні, психологічні, морально-етичні й інші характеристики [9, 134]. Наприклад, у США (в межах концепції «Створення уряду, який працює краще, а коштує дешевше») визнано чотири магістральні принципи, покликані перебудувати системи державного управління: перехід до системи, орієнтованої на результат; верховенство споживача; стимулювання співробітників за досягнення результатів; забезпечення кращого управління за менших витрат [2, 63]. У цьому контексті погодимось з точкою зору, що сучасні стратегії організацій, у тому числі й держави, повинні ґрунтуватися не на пізнанні зовнішніх можливостей і небезпек, розвитку сильних сторін як основи конкурентних переваг, а на пізнанні і розвитку внутрішнього потенціалу організації та намаганні так змінити своє зовнішнє оточення, щоб

внутрішній потенціал отримав максимальне вираження і був затребуваний [10, 83]. Іншими словами, стратегія розвитку державного управління повинна ґрунтуватися на пізнанні і розвитку внутрішнього потенціалу державних службовців у сфері ефективного, результативного, а отже, якісного надання управлінських послуг, та намаганні так змінити суспільство, що взаємодіє з державою, щоб внутрішній потенціал державного управління отримав максимальне вираження і був затребуваний у суспільстві. Саме тому не можна не звернути увагу, що в цій думці поняття «якість» вже набуває певного специфічного значення. Так, слушно відмічено, що якість – це термін, який має різне значення для різних людей. Але для споживача (у нашому випадку – системи державного управління. – *Т.К.*) важливо, як, на їх суб'єктивну думку, послуга (у нашому випадку – кадрове забезпечення. – *Т.К.*) задовольняє їх потреби; їх цікавить функціональна якість (у нашому випадку – державних службовців. – *Т.К.*) [3, 209–210].

До критеріїв оцінки якості надання послуг, а ми цілком вважаємо доцільним розглядати кадрове забезпечення як різновид внутрісистемної послуги, відносять: доцільність даної послуги; своєчасність; стабільність; адаптивність; відсутність скарг; встановлення стандартів якості кожної послуги [2, 116].

Погодимось з думкою, що систематичне оцінювання державних службовців можна розглядати як стратегічну основу й основну технологію управління людськими ресурсами у сфері державного управління. А уявлення про оцінювання як певну технологію дає можливість визначити напрями її застосування, зокрема виявлення та вирішення проблем, пов'язаних із розвитком організації, виявлення управлінських проблем та їх вирішення; поліпшення якості всієї сфери державного управління, що перетворюється на дієву систему надання якісних державних послуг споживачам, громадянами України [5, 247–248].

Аналіз таких нормативно-правових актів, як: Закон України «Про стандартизацію», Постанова Кабінету Міністрів Ук-

раїни «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 року № 614 та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)» від 17 серпня 2002 року № 447-р та відповідної літератури дає підстави для виокремлення наступних основоположних аспектів при розробці системи управління якістю кадрового забезпечення та основних напрямів їх реалізації [3, 209–210; 2, 63].

Так, до основоположних аспектів системи управління якістю кадрового забезпечення можна віднести такі: орієнтація на споживача; провідна роль керівництва підприємств; залучення працівників підприємств до процесів управління; процесний підхід; системний підхід; постійне навчання працівників; врахування об'єктивних потреб; розвиток партнерських стосунків з постачальниками.

Своєю чергою, до напрямів реалізації вказаних аспектів системи управління якістю кадрового забезпечення віднесемо такі: визначення порядку координації діяльності кадрових підрозділів; інформаційно-методичне забезпечення запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення; організація навчання керівників і фахівців кадрових підрозділів з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю кадрового забезпечення; контроль за запровадженням та ефективністю функціонування системи управління якістю кадрового забезпечення.

Враховуючи наведене, вважаємо за доцільне здійснити такі заходи щодо впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні: здійснити всебічне дослідження вимог (основних і додаткових) споживачів; створити єдиний базовий комплекс нормативних вимог до державних службовців; розробити додаткові нормативні вимоги та

характеристики якостей державних службовців; проаналізувати ефективність та результативність діяльності закладів освіти, які фактично виступають постачальниками людських ресурсів до системи державного управління; провести аудит ресурсів кадрових підрозділів; узагальнити досвід впровадження «Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади»; як експеримент запровадити у кадрових підрозділах систему управління якістю кадровим забезпеченням; опрацювати питання подальшого впровадження системи управління якістю кадровим забезпеченням; вдосконалити існуючу систему реагування завдяки корекції та корегуючим діям на відхилення від встановлених стандартів.

Підбиваючи підсумок, вкажемо, що цілеспрямоване забезпечення впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління дає змогу досягти бажаних змін у структурі як особистості державних службовців, так і в структурі діяльності державної служби України. Характеристика системи управління якістю кадровим забезпеченням для кожної категорії державних службовців може відрізнитися, і взагалі ефективність цієї системи залежить від дотримання основних принципів її організації, визначення стандартів відповідно до вимог часу. І саме завдяки запровадженню такої системи управління якістю кадрового забезпечення з'являється вказана в законодавстві можливість створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, де реформування системи державної служби з уключенням у неї вказаної системи сприятиме вдосконаленню кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного та дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

## Список використаних джерел:

1. Мотренко Т.В. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т.В. Мотренко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 289–295.
2. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: моногр. / [Куц Ю.О., Краснопоорова С.В., Чанлигін О.К. та ін.]; за заг. ред. Ю.О. Куца, С.В. Краснопоорової. – Х.: Магістр. – 2006. – 192 с.
3. Басовский Л.Е. Менеджмент: учеб. пособ. / Басовский Л.Е. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 216 с.
4. Селіванов В. Ціннісно-правовий вимір вітчизняного державного управління / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 4 – С. 30–33.
5. Нижник Н.Р. Оцінювання як основа управління людськими ресурсами у сфері державного управління / Н.Р. Нижник, Л.А. Пашко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 244–251.
6. Управление персоналом: учеб. для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – [2-е изд., перераб. и доп.] – М.: ЮНИТИ, 2002. – 560 с.
7. Байдак Т.М. Целевая подготовка управленческих кадров / Т.М. Байдак // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х., 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 282–285.
8. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. праць. – К., 2000 – С. 6–11.
9. Чемерис А.О. Оцінка ефективності державного управління / А.О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х., 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 132–136.
10. Кокурина О. Стратегический менеджмент в современных условиях / О. Кокурина // Персонал. – 2002. – № 8. – С. 77–83.

Тетяна КАГАНОВСЬКА

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**Резюме**

*Обстоюється думка про те, що запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління дасть змогу створити ефективну систему державного управління як ознаку демократичної, правової держави, сприятиме вдосконаленню кадрового потенціалу, становленню професійної та авторитетної державної служби.*

Татьяна КАГАНОВСКАЯ

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**Резюме**

*Аргументируется мнение о том, что введение системы управления качеством кадрового обеспечения государственного управления даст возможность создать эффективную систему государственного управления как признак демократического, правового государства, будет способствовать совершенствованию кадрового потенциала, становлению профессиональной и авторитетной государственной службы.*

Tetyana KAGANOVSKAIA

THE OF PERSONAL SUPPORT QUALITY MANAGEMENT SYSTEM  
IN THE STATE MANAGEMENT**Summary**

*The opinion on opportunity creation of personal support quality management and effective state management system as a feature of democratic and law-governed state and improvement of personal potential, formation of professional and authoritative governmental service is argued.*