

УДК 35.075:352/354

Т. Кусмінська

ДІЯЛЬНІСТЬ КАДРОВИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ МОДЕРНІЗАЦІЯ ДО СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ

Проаналізовано проблеми державної кадрової політики, діяльність кадрових служб органів виконавчої влади у питаннях розвитку персоналу. Запропоновано шляхи її удосконалення на принципах стандартів якості ISO 9001:2001.

Ключові слова: кадрова служба, професійне навчання державних службовців, професіоналізм, компетентність, ефективне управління, стандарти якості, принципи ISO 9001:2001.

На сьогодні Україна у процесі поступової інтеграції до правового простору Європейського Союзу наполегливо реформує систему державно-управлінських відносин. Адміністративна реформа спрямована на підвищення ефективності діяльності державних органів та гарантування професійності та відповідальності державної служби [1].

Європейські виміри реформи закріплені у схваленому в 2010 р. Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, пункт 1 ст. 3 якого визначив серед основних засад політики у сфері розбудови державності модернізацію державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності [2].

Для створення професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби поряд із законодавчим забезпеченням необхідно розвивати інституційну базу та забезпечувати послідовність у впровадженні нових засад діяльності, кардинальну перебудову кадрової політики.

Головною проблемою системи державної служби на сьогодні є те, що недостатньо мірою застосовуються сучасні технології управління людськими ресурсами, відсутні єдині управлінські стандарти державної служби в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівнів.

Впровадження ефективної системи управління персоналом на державній службі створить передумови для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

Питання щодо якості кадрів державного управління і, відповідно, якості надання ними управлінських послуг на сьогодні в суспільстві є досить актуальним.

Недостатня робота кадрових служб органів виконавчої влади, відсутність системи планування, а інколи і їх бездіяльність в питаннях розвитку персоналу, роботи з кадровим резервом, формалізм у підборі та оцінюванні кадрів є одними з причин депрофесіоналізації державної служби.

Про недостатньо якісний добір на державну службу свідчить невідповідність кандидатів на посади державних службовців вимогам щодо повної вищої освіти, практичного досвіду роботи (насамперед керівного складу), формальний підхід керівників органів влади та кадрових служб у направленні працівників на навчання та формування резерву на керівні посади, невикористання повною мірою потенціалу магістрів державного управління.

Причинами низького рівня надання управлінських послуг, недовіри до державної служби з боку населення, загострення дефіциту компетентності, низького рівня професіоналізму державних службовців є недостатньо ефективна організація системи навчання, відсутність єдності, скоординованості дій складових системи навчання та систем кадрових служб органів влади і місцевого самоврядування; низької відповідальності кадрових служб органів влади за підвищення кваліфікації та контролю за системою проходження державної служби, відсутності мотиваційних інтересів державних службовців щодо підвищення кваліфікації; практичної роботи кадрових служб щодо підвищення кваліфікації осіб, які займають вищі керівні посади в органах законодавчої та виконавчої влади, професіоналізм яких досить часто не є пріоритетним фактором [3].

Основні чинники зазначеної ситуації, на думку М. Осійчука, зумовлені:

– серйозними прорахунками, послабленням контролю та вимогливості до управлінських кадрів, відставанням розвитку правового забезпечення та боротьби зі зловживаннями працівників апарату державного управління, низьким рівнем мотивації та соціального захисту державних службовців, недостатнім рівнем організаційної культури;

– недосконалістю нормативно-правової бази, застарілими технологіями та механізмами реалізації державної кадрової політики, недосконалістю їх теоретичного розроблення в науковій літературі;

– відсутністю цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових служб у керуванні людськими ресурсами на державній службі, необхідністю всебічного вивчення та запровадження вже існуючого вітчизняного та зарубіжного досвіду формування відповідних служб (підрозділів) із реалізації державної кадрової політики [4]. На сьогодні доцільно говорити і про недотримання кадровими службами вимог чинного законодавства щодо організації професійного навчання державних службовців, про що свідчить:

а) відсутність реальних концепцій регіональної кадрової політики, програм на середньострокову і довгострокову перспективу та відповідних перспективних планів розвитку кадрів;

б) відсутність розділу щодо навчання персоналу в програмах соціально-економічного розвитку;

в) недотримання вимог щодо періодичності, термінів, видів та змісту підвищення кваліфікації державних службовців;

г) формальна діяльність рад по роботі з кадрами щодо розгляду стану та аналізу кадрової політики в регіоні та галузях економіки, направлення осіб на навчання, працевлаштування, підвищення кваліфікації, формування змісту навчання тощо.

Існуючі методики успішності діяльності державних службовців дуже слабо враховують якість надання послуг населенню й пов'язують цей фактор ні з кар'єрним просуванням, ні з матеріальним стимулюванням. Згідно з вимогами сучасних моделей якості, оцінювання якості роботи повинно здійснюватися з позицій задоволеності не тільки споживача послуги, а й задоволеності персоналу установи, а також задоволеності локальної спільноти і суспільства загалом.

З метою підвищення результативності та ефективності державного управління, забезпечення надання якісних послуг, впровадження європейських стандартів та процедур у практику організації діяльності органів виконавчої влади стало прийняття

Урядом Програми щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [5]. Окрім того, для підвищення рівня знань і удосконалення навиків державних службовців щодо професійного надання управлінських послуг та побудови приязних відносин із споживачами були запроваджені Всеукраїнські конкурси “Приязна адміністрація” [6] та “Кращий державний службовець” [7].

Таким чином, питання діяльності кадрових служб органів виконавчої влади потребує значної уваги, адже провідна роль їх у запровадженні системи управління якістю в органах виконавчої влади, відповідно до міжнародних стандартів ISO 9000:2001, очевидна і сприятиме підвищенню ефективності державного управління.

Впровадження ефективної системи управління персоналом на державній службі створить передумови для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

Важливе значення для висвітлення теоретичних проблем державного управління, розвитку інституту державної служби та персоналу на державній службі мають наукові праці В. Авер'янова, Н. Гончарук, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, С. Дубенко, В. Олуйка, Г. Лелікова, В. Лугового, Т. Мотренка, Н. Нижник, В. Афанасьєва, О. Оболенського, С. Серьогіна, М. Осійчука, Н. Артеменко та інших.

Аналіз досліджень і публікацій із зазначених проблем дає можливість зробити висновок, що проблема якості персоналу державної служби тісно пов'язана з ефективністю державного управління, яке на сьогодні напряму залежить від якості діяльності його кадрових служб. Міжнародний досвід свідчить, що одним із найефективніших механізмів підвищення якості роботи органів державної влади, з огляду на потреби споживачів, є впровадження у їх діяльність стандарту управління якістю ISO 9001:2001, про що свідчать публікації Ю. Шарова, О. Штефана, С. Ганоцької, А. Гличова, В. Лапідуса.

Водночас ще не сформовані чіткі уявлення щодо механізмів удосконалення роботи з кадрами як ключового стратегічного ресурсу для досягнення цілей державної політики і забезпечення якісних послуг.

У статті аналізуються проблемні питання державної кадрової політики, діяльності кадрових служб органів виконавчої влади в питаннях розвитку персоналу та визначення шляхів її удосконалення на принципах стандартів якості ISO 9001:2001.

Як свідчить світовий досвід, найефективнішим механізмом підвищення якості роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, з огляду на потреби споживачів, є впровадження у їх діяльність стандартів і процедур, які приводять системи управління в державному секторі до єдиних із бізнес-сектором. Одним із прикладів такої ефективної стандартизації є запровадження в органах державної влади та місцевого самоврядування системи управління якістю (далі – СУЯ) на основі стандарту ISO 9001:2001. Так, СУЯ, відповідно до міжнародного стандарту ISO, ефективно функціонує в органах державного управління більшості країн ЄС. У Японії СУЯ запроваджена майже у 90% муніципальних органів.

Запровадження системи управління якістю в державному секторі вимагає певних знань, умінь і навиків. Це дасть змогу підвищити результативність та ефективність державного управління, зокрема в результаті зменшення необґрунтованих витрат, зокрема витрат часу; врахувати в діяльності органів влади потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їх надання; здійснити чітку регламентацію діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень та підвищити їх якість; забезпечити формування позитивного іміджу органу влади.

О. Штефан, досліджуючи досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг – США, Японії, Великобританії, Польщі, Болгарії, Росії, відзначає, що система управління якістю послуг на базі стандартів ISO 9001:2000 на сьогодні є одним із найдієвіших механізмів формування якісних відносин між владою, громадою, бізнесом та окремою людиною [8].

Через відсутність в Україні єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатню орієнтованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низьку якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребу у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, розробка та прийняття Програми щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади стало черговим кроком України у впровадженні європейських стандартів та процедур у практику організації діяльності органів виконавчої влади.

Стандарт ISO 9001:2001 є моделлю процесного підходу до управлінської діяльності і містить вимоги до усіх процесів, що впливають на якість кінцевих послуг, що надаються органом для постійного задоволення потреб споживачів. Основними принципами стандарту є: орієнтація на результат; лідерство керівників організації на всіх рівнях; фокусування уваги на споживачах, відповідність їх очікуванням; управління організацією як мережею пов'язаних процесів; системність; постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації; мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення; взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями, а основними показниками – результативність і ефективність, що означає, відповідно, ступінь досягнення запланованого результату та співвідношення досягнутого результату з витраченими ресурсами.

Ефективність діяльності державних службовців визначається тим, наскільки вдається одержувати кінцеві результати, на підставі яких можна робити висновок про досягнення мети. До критеріїв ефективності належать також повнота досягнення результату, швидкість вирішення конкретних управлінських завдань, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність [9].

Одним із основних принципів СУЯ є розвиток персоналу, його навчання, планування кар'єри та залучення до процесів удосконалення, а управління персоналом є одним із основних обов'язкових процесів. “Якість – ціль номер один, а персонал – цінність номер один” [10]. Провідний фахівець у якості професор К. Ісікава писав: “Я не стомлююсь повторювати, що управління якістю починається з підготовки кадрів і закінчується підготовкою кадрів” [11].

Реалії сьогодення свідчать про низьку якість управлінських послуг та необхідність підвищення рівня професіоналізму державних службовців, відповідно – посилення уваги до підготовки та розвитку управлінських кадрів. У цьому процесі провідну роль мають відігравати кадрові служби органів державної влади.

Роль кадрових служб не можна недооцінювати, адже здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту, задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до

службової кар'єри, забезпечення безперервного навчання державних службовців є основними завданнями кадрових служб, визначені їх Типовим положенням [12].

Основне завдання кадрових служб органів виконавчої влади має полягати саме в запровадженні системи управління якістю персоналом, комплексному та системному підході до організації професійного навчання державних службовців як важливої складової забезпечення професіоналізації державної служби.

Основою СУЯ є цикл Демінга: планує – виконуй – контролюй – дій. Це – основні функції керівника. Лише керівник-лідер є основою успіху діяльності органу, оскільки він розвиває корпоративну культуру органу, визначає його місію, бачення, систему цінностей та пріоритетів діяльності та пропагує її серед персоналу. Завдяки цьому забезпечується єдність та чіткість цілей в органі, створюється середовище, в якому люди можуть спільно працювати та досягати досконалості. Саме лідери-керівники на всіх рівнях управління, починаючи від начальника сектору, відділу, управління до керівника органу, спільно з персоналом щорічно формують політику органу, яка визначає його місію, принципи та пріоритети діяльності, а також основні завдання для реалізації визначених пріоритетів.

Одним із основних пріоритетів діяльності органу має бути розвиток персоналу. До визначених політикою пріоритетів діяльності органу розробляються показники реалізації політики, які щорічно затверджуються розпорядженням керівника органу та контролюються.

З метою забезпечення реалізації державної кадрової політики доцільно кадровим службам розробити концепції кадрової політики в центральних органах виконавчої влади – за галузями економіки та сферами діяльності, у місцевих органах – в регіонах. Щорічно стан роботи з кадрами має розглядатися Радою по роботі з кадрами.

Для забезпечення реалізації політики органу щодо розвитку персоналу доцільно розробити та затвердити розпорядчим документом керівника органу стратегію (концепцію розвитку персоналу) із визначенням показників щодо її реалізації.

Важливу роль в управлінні кадрами відіграє стратегічне планування їх розвитку, що вимагає від кожного органу, відповідно до затвердженої політики діяльності органу та показників її реалізації, розробки стратегічного плану на період не менше п'яти років. Стратегічний план повинен містити формулювання його місії; визначати довгострокові загальні цілі і завдання, зокрема пов'язані з результатами діяльності; указувати, як орган буде забезпечувати реалізацію визначених пріоритетів, із зазначенням відповідних ресурсів (людських, капітальних, інформаційних тощо). Він має слугувати орієнтиром і для визначення цілей щорічних програм розвитку кадрів і оцінки результатів їх виконання щодо досягнення поставлених цілей для встановлення тісного і чіткого зв'язку між ресурсами і результатами.

Кадрова служба має запровадити в органі відповідну культуру постійного вдосконалення через запровадження безперервного навчання. Постійне навчання є основою для підвищення компетентності і професіоналізму кадрів. Заохочення державних службовців щодо нововведень, висловлення оригінальних думок, реалізації своїх і чужих розробок у практиці діяльності органу сприятиме постійному навчанню й удосконаленню з метою надання якісних послуг споживачам.

Новим мотиваційним механізмом, який стимулюватиме державного службовця постійно підвищувати свій професіоналізм, має стати планування його кар'єри відповідно до його професійних досягнень та результатів навчання.

Основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає у тому, що все цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалось і для досягнення цілей державної служби, і для задоволення інтересів особистості. Уміло розпорядитись цим надбанням – найважливіше і найскладніше завдання керівників кадрових служб органів державної влади.

Проблема якості персоналу державної служби тісно пов'язана з ефективністю державного управління, що безпосередньо впливає на вирішення проблеми конкурентоспроможності України. Існує пряма залежність ефективності державного управління від якості діяльності його кадрових служб та стану законодавства, що регулює трудові відносини в державній службі [13].

Орган діє ефективніше, коли всі внутрішньо пов'язані види діяльності розглядаються як процеси і систематично удосконалюються. Кадрова служба органу виконавчої влади має один процес “Управління персоналом”, який складається з декількох обов'язкових підпроцесів, визначених відповідно Типовим положенням про кадрову службу органу виконавчої влади: якісний добір кадрів; оцінювання діяльності державних службовців; цілеспрямована робота з кадровим резервом; організація безперервного навчання державних службовців: підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації; планування кар'єри державних службовців із урахуванням результатів оцінювання роботи та навчання; профорієнтаційна робота; робота з обдарованою молоддю; упорядкування організації діяльності структурних підрозділів на основі функціонального обстеження, уникнення дублювання функцій та регламентація праці державних службовців; контроль за проходженням державної служби; методична робота; кадрове діловодство.

Запровадження інституту публічних послуг є основним способом реалізації державними службовцями завдань і функцій держави в межах власної компетенції [14].

Для цього визначаються перелік послуг та конкретні вимоги до послуги; ключові процеси, які впливають на якість послуги; взаємозв'язок та взаємодія між ключовими процесами; описуються процеси через систему показників процесів; визначаються ресурси для здійснення процесів; визначаються відповідальні за процеси; розробляються методики вимірювання показників процесів; здійснюється моніторинг за процесами (їх показниками); аналізуються встановлені невідповідності під час здійснення процесів; здійснюються коригувальні та запобіжні заходи; проводиться постійне удосконалення процесів; реєструються результати моніторингу та удосконалення процесів.

Висновки

Тип сучасних політико-владних відносин із їх нестабільністю та непослідовністю по-новому і гостро ставить питання якості персоналу державного управління. Саме державні службовці, незважаючи на безперервні політичні перетрубації, що лише перешкоджають приходу до влади професійно нових управлінців та політичної еліти, мають визначити стратегічні пріоритети й цілі розвитку держави та нації, знайти ті чинники, що дадуть можливість суспільству об'єднатися навколо національної ідеї, спрямованої в майбутнє. Тому особливого значення набувають дослідження впливу державної кадрової політики України на процеси демократизації державного управління, модернізації всіх його ланок, формування нового якісного кадрового корпусу управлінців, здатних професійно вирішувати складні виклики сьогодення.

Проблема якості персоналу державної служби тісно пов'язана з ефективністю державного управління, що України. Існує пряма залежність ефективності державного

управління від якості діяльності його кадрових служб та стану запровадження стандартів ISO.

Отже, одним із основних принципів СУЯ є розвиток персоналу, його навчання, залучення до процесів удосконалення, планування кар'єри, тому управління персоналом є одним із основних обов'язкових процесів.

Для забезпечення ефективної і результативної організації та розвитку системи професійного навчання державних службовців кадровими службами має бути створена цілісна система управління якістю персоналом.

Запровадження системи управління якістю персоналом на принципах стандарту ISO 9001:2001 можна здійснити шляхом визначення Стратегії розвитку персоналу та показників її реалізації, оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, орієнтації на споживача, безперервного навчання державних службовців, визначення додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності, моніторингу за процесами та їх аналізу, здійснення коригувальних та запобіжних дій, залучення персоналу до процесу удосконалення. Це сприятиме розвитку персоналу і плануванню його кар'єри, формуванню та реалізації державної кадрової політики.

Перспективами подальших розвідок даної теми можуть бути реформування системи кадрових служб та розробка механізмів впровадження закордонного досвіду у систему управління персоналом України стандартів якості ISO 9001:2001.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програми економічних реформ. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 40. — Ст. 527.
3. Ганоцька С. О. Професійність державного службовця як дієвий чинник надання якісних управлінських послуг / С. О. Ганоцька // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (31). — Х. : ХАРІДУ НАДУ, 2007. — С. 441—447.
4. Осійчук М. Модернізація кадрових служб як основа вдосконалення державного управління / М. Осійчук // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 27.
5. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 614 від 11.06.2006 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про проведення Всеукраїнського конкурсу “Приязна адміністрація” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 933 від 18.09.2007 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про проведення Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 755 від 19.09.2007 р. — <http://www.rada.gov.ua>.
8. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України [Текст] : матер. 5-ої регіон. наук.-практ. конф. (15 травня 2008 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 291.

9. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : [б. в.], 1999. — 226 с.
10. Лapidус В. А. Всеобщее качество (TQM) в российских компаниях [Текст] / В. А. Лapidус; Гос. ун-т управления; Нац. фонд подготовки кадров. — М. : ОАО "Типография "Новости", 2000. — С. 53.
11. Гличев А. В. Система непрерывного образования в области качества: какой ей быть? / А. В. Гличев // Стандарты и качество [Текст]. — 2001. — № 12. — С. 90—93.
12. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 912 від 02.08.1996 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. Артеменко Н. Планування кар'єрного розвитку державного службовця // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 76—79.
14. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (26). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. — С. 230—238.

T. Kusminska

ACTIVITY OF HUMAN RESOURCES SERVICES OF EXECUTIVE AUTHORITIES AND THEIR MODERNIZATION TO STANDARDS OF QUALITY

The problems of state human resources policy, human resources departments of the executive authorities in the matters of personnel development are analysed. Ways of their improving on the principles of quality standards of ISO 9001:2001 are suggested.

Key words: human resources service, professional training of civil servants, professionalism, competence, effective management, quality standards, principles of ISO 9001:2001.