

*І. М. Грищенко,
д. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти, Національний університет біоресурсів та природокористування України, м. Київ*

СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

I. Gryshchenko,
Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration and Innovation Management of the Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

THE STATE, PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE RESOURCE PROVIDING OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES, IS IN UKRAINE

У статті досліджено стан, проблеми та перспективи ресурсного забезпечення органів публічної влади в Україні. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що регулюють питання реформування державного управління та державної служби в Україні. Окреслено пріоритетні напрями реформування державного управління на 2018 рік та з'ясовано, що ключовим з них є модернізація державної служби та управління людськими ресурсами. Прослідковано, що нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях, призвела до нинішнього стану стагнації реформ в Україні. Узагальнено звіт Кабінету Міністрів України щодо виконання у 2017 році Стратегії реформування державного управління та Тіньовий звіт "Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році", підготовлений громадською організацією "Лабораторія законодавчих ініціатив" у рамках Програми USAID "РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво", на підставі яких виявлено прогалини реформи державної служби. Сформовано рекомендації, які можуть допомогти у розв'язанні актуальних проблем кадрового та іншого ресурсного забезпечення органів публічної влади.

In the article the state, problems and prospects of the resource providing of public government bodies, is investigational in Ukraine. Basic normatively-legal acts that regulate the question of reformation of state administration and government service in Ukraine are analysed. Priority directions of reformation of state administration are outlined on 2018 and it is found out, that key from them are modernisation of government service and management human capitals. An analysis is carried out, that a defect on leading and other positions of government service of highly skilled shots that are important for development and realization of national reforms and able to overcome the calls of reformation in different industries resulted in the present state of stop of reforms in Ukraine. The report of Cabinet of Ministers of Ukraine in relation to implementation in 2017 of Strategy of reformation of state administration and Shadow report is generalized "Reform of government service and state administration in Ukraine in 2017", prepared by public organization "Laboratory of legislative initiatives" within the framework of Program USAID "ADVICE: responsibility, accountability, democratic parliamentary representative office", on the basis of that the blanks of reform of government service are educed. Recommendations that can help in the decision of issues of the day skilled and other resource providing of public government bodies are formed.

*Ключові слова: ресурсне забезпечення, органи публічної влади, звіт, державна служба, модернізація.
Key words: resource providing, public government bodies, report, government service, modernisation.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сучасний розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведен-

ня реальних реформ, у тому числі й адміністративних. Однією з важливих складових розвитку держави є кадрове забезпечення реформ, активізація і професіоналізм публічних службовців, нарощування та конструктивне використання кадрового потенціалу.

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх ресурсного, у тому числі кадрового забезпечення, що потребує відповідної роботи з персоналом органів публічної влади, яка є плановим і контрольованим процесом, спрямований на підвищення рівня компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Реформа державної служби значною мірою визнає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів.

Від професіоналізму, прозорості дій державних службовців залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, авторитет держави, сталий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені.

На жаль, відмічаючи 100-річчя державної служби в Україні, ми згадуємо вислів основоположника державної служби Гетьмана Української Держави Павла Петровича Скоропадського, який у 1918 році сказав, оцінюючи роботу урядового апарату та місцевих адміністрацій: "Я не хочу сказати, що вони працюють добре, є чимало людей непідходящих за своїми знаннями і своїми моральними якостями, але для дезінфекції всіх цих установ потрібен час" [1]. Прошло вже 100 років, а ми маємо той же результат. Мабуть настав час розробити єдиний державницький підхід до створення високопрофесійної державної служби.

Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань цієї публікації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Аналіз наукових праць засвідчив, що в науковій літературі досліджується досить широкий комплекс проблем, пов'язаних з ресурсним забезпеченням органів публічної влади в Україні. Особливий інтерес у контексті цього дослідження становлять наукові розробки вітчизняних учених та напрацювання інституцій громадянського суспільства, в яких досліджуються питання кадрового забезпечення органів державної влади, аналізуються процеси реформування в сфері державної служби.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є дослідження стану, проблем та перспектив ресурсного забезпечення органів публічної влади в Україні та формування комплексних рекомендацій щодо розв'язання проблем кадрового забезпечення. На досягнення цієї мети направлено це дослідження, яке безпосередньо пов'язане із науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів і природокористування України.

У статті передбачається вирішення таких завдань:
— дослідити сучасний стан та проблеми ресурсного забезпечення діяльності органів публічної влади;
— сформулювати комплексні пропозиції щодо врегулювання проблемних питань ресурсного забезпечення діяльності органів публічної влади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час діяльності органів публічної влади.

Предметом дослідження є ресурсне забезпечення діяльності органів публічної влади в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Стратегія сталого розвитку "Україна 2020", схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року, безпосередньо спрямована на зміни в публічному управлінні та проголошує здійснення таких реформ і програм, як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби та оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування. Інші із 62 визначених реформ і програм також опосередковано стосуються змін у системі публічного управління.

Стратегія реформування державного управління на 2016—2020 роки [2] (далі Стратегія), схвалена розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р, направлена на формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування Європейського Союзу, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики. Цю Стратегію було розроблено в тісній співпраці з ЦОВВ, представниками громадянського суспільства, експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), іншими експертами Європейського Союзу, у тому числі і спеціально створеною Дорадчою групою Європейського Союзу, яка була сформована за сприяння Представництва ЄС в Україні та Європейської Комісії для підтримки КМУ у розробленні Стратегії.

Стратегія визначає такі напрями реформування державного управління:

— формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

— модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

— забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

— надання адміністративних послуг (стандарты надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

— управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Стратегія реформування державного управління України на 2016—2020 роки спрямована на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління:

— стратегічних засад реформування державного управління;

— відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;

— недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;

— недостатня спроможність КМУ до стратегічного планування;

— щодо формування і координації державної політики (недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази; відсутність системи середньострокового бюджетного планування);

— щодо державної служби та управління людськими ресурсами (нестача на керівних та інших посадах висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях);

— високий рівень корупції в системі державної служби;

— гендерний дисбаланс та інші питання.

Для реалізації пріоритетних напрямів Стратегії КМУ затверджено розпорядження від 24 червня 2016 року № 477-р "План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016—2020 роки", в якому визначені завдання, індикатори виконання та цільові значення індикатора, строки виконання, а також відповідальних виконавців.

Грунтуючись на звітах трьох заінтересованих сторін процесу реформування державного управління, доцільно науково дослідити та проаналізувати ці погляди на реформування.

23 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України прозвітував про виконання у 2017 році Стратегії реформування державного управління.

До основних здобутків 2017 року у цій реформі КМУ відніс:

— реформу міністерств і формування нових структур — директоратів, спрямованих на посилення функцій з аналізу та формування політики. Створено 50 нових директоратів у 10 пілотних міністерствах, Секретаріаті Уряду та двох агентствах;

— набір на державну службу на новостворені посади "фахівців з питань реформ" у директорати. Оголошено 473 вакансії на новому порталі вакансій career.gov.ua з можливістю подати заявку он-лайн. Щомісяця портал відвідувало близько 42 000 користувачів. Більш як 13 000 кандидатів подали заявки он-лайн, що становить у середньому 29 кандидатів на одну вакансію;

— запровадження 35 електронних послуг для населення та бізнесу, серед яких реєстраційні сервіси, послуги в соціальній та будівельній галузі;

— новий портал відкритих даних "data.gov.ua", що оприлюднює понад 25 тис наборів даних. Завдяки цьому Україна підвищила свій рейтинг на 23 позиції і посіла 31-е місце у глобальному індексі відкритих даних Open Data Index.

У своєму звіті КМУ визначив на 2018 рік три пріоритетні напрями в реалізації реформи державного управління:

— розбудову ефективних структур та впровадження сучасних процедур у центральних органах виконавчої влади, зокрема процес трансформації міністерств, впровадження сучасних практик та інструментів формування державних політик, оновлення Регламенту КМУ;

— впровадження сучасних методів управління персоналом у державній службі, зокрема оптимізацію процедури набору персоналу на державну службу, впровадження інформаційної системи управління персоналом та електронний кабінет державного службовця, запровадження процедури оцінювання результатів роботи державних службовців з чіткими показниками ефективності (KPIs);

— реалізацію інструментів електронного урядування, впровадження системи електронної взаємодії органів державної влади та системи електронного документообігу, оптимізацію надання 30 популярних державних електронних послуг із використанням мобільного ID, активний розвиток відкритих даних.

Дещо інший погляд на реалізацію реформи висловлюють громадські організації, зокрема ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив" у рамках Програми USAID "РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом Східна Європа. Так, у 2018 році цією громадською організацією було опубліковано Тіньовий звіт "Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році", який охоплює період дослідження реалізації реформи від січня 2017 по травень 2018 року.

Даний звіт громадської організації — це оцінка політики у сфері реформування державної служби та державного управління, у тому числі її відповідність, послідовність у ретроспективі та внутрішня узгодженість, цілісність, спланованість, скоординованість та ресурсна забезпеченість реалізації. У звіті представлено аналіз окремих викликів у реформуванні та окремі пропозиції щодо подальших необхідних кроків у цій сфері.

Зокрема представлені у звіті дослідження фокусуються на реформуванні системи державного управління в основному на рівні КМУ та ЦОВВ, особливо що стосується координації впровадження реформи, розвитку спроможності щодо формування державної політики, розвитку управління персоналом на державній службі та організації архітектури Уряду та його підзвітності.

Звіт ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив" дає чітку оцінку прогресу у здійсненні ключових реформ у сфері державного управління за такими напрямками:

- оцінка узгодженості реформи державного управління: цілі, заходи та результати;
- проблемні аспекти впровадження реформи державного управління;
- проблемні аспекти формування, координації державної політики та стратегічного планування;
- проблеми розвитку державної служби та управління персоналом;
- проблемні аспекти підзвітності та інституційної архітектури системи ЦОВВ.

Варто зауважити, що звіт ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив" чітко структурований і логічно побудований в частині відповідності здобутків реформування державного управління і прогалин реформи.

Так, констатується, що в частині розвитку персоналу на державній службі: запроваджено процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. При цьому:

- зберігається низька обізнаність щодо сучасних інструментів оцінювання персоналу та невідповідність індивідуальних показників результативності між різними категоріями державних службовців;
- слабка спроможність до управління персоналом на державній службі: брак індикаторів результативності, ефективності та якості роботи служб управління персоналом та керівників державної служби в державних органах;
- відсутність сучасних систем та програм підвищення кваліфікації державних службовців, розрив між наявними програмами та реальними потребами державної служби.

Дослідження здійснені в даній статті дають змогу констатувати, що кадрове забезпечення публічного управління потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низькою чинників, насамперед:

- недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери державного управління;
- нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;
- непрозорістю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері кадрової політики;
- низькою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;
- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;
- непрестижністю державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву;

- недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи.

ВИСНОВКИ

Зважаючи на зазначене вище та відзначаючи високу зацікавленість і практичну значимість підготовки фахівців для органів публічної влади, в період реалізації реформ в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема і реформи державного управління та децентралізації, а також враховуючи ключову роль висококваліфікованих фахівців органів публічної влади у забезпеченні реалізації реформ, які відбуваються в Україні рекомендуємо:

1. Національному агентству України з питань державної служби:
 - затвердити індикатори результативності, ефективності та якості роботи служб управління персоналом та керівників державної служби в державних органах;
 - врегулювати питання індивідуальних показників результативності між різними категоріями посад державної служби.
2. Вищим навчальним закладам, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування", Центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій:
 - забезпечити навчання та підвищення кваліфікації державних службовців за програмами, які відповідають реальним потребам державної служби;
 - забезпечити обізнаність працівників служб управління персоналом щодо сучасних інструментів оцінювання персоналу.
3. Засобам масової інформації:
 - систематично й об'єктивно висвітлювати діяльність служб управління персоналом та знайомити громадськість з кращими вітчизняними та зарубіжними практиками управління персоналом в органах державної влади.

Література:

1. Дорошенко Д. Історія України. 1917—1923 рр.: Українська гетьманська держава 1918 року / Д. Дорошенко. — Ужгород, 1930.
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016—2020 роки [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474/2016>

References:

1. Doroshenko, D. (1930), *Istoriia Ukrainy. 1917—1923 rr.: Ukrain'ska het'mans'ka derzhava 1918 roku* [History of Ukraine. 1917—1923: the Ukrainian hetman state of 1918], Uzhhorod, Ukraine.
 2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Strategy of reformation of state administration of Ukraine is on 2016—2020", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua> (Accessed 24 June 2016).
- Стаття надійшла до редакції 20.06.2018 р.*