

УДК 342.92(477)

Н.П. МАТЮХІНА, докт. юрид. наук, проф.,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ РЕФОРМУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: державна служба, державне управління, державний службовець, кадрове забезпечення, компетенція, послуга, професіоналізм, ефективність, якість

Визначальною рисою сучасного етапу розвитку державної служби України стала наявність важливих реформаторських ініціатив та змін, що стосуються як системи державного управління в цілому, так і державної служби зокрема. Це знайшло відображення й на сторінках наукових джерел. Аналіз наукових праць свідчить про активізацію уваги з боку політиків, науковців, практичних працівників до дослідження проблеми реформування державної служби, забезпечення її якісного функціонування. Відзначимо таких авторів чисельних публікацій, як Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський та багатьох інших вчених. Метою даної статті є приєднання до загальної дискусії щодо умов та шляхів вирішення зазначеної проблеми.

Простежуючи історію створення та забезпечення функціонування інституту державної служби можна зробити висновок, що процес реформування є постійною компонентою її розвитку. Історія державної служби – це постійний пошук її найбільш ефективної та найбільш доцільної для умов України моделі (з урахуванням як вітчизняних потреб, інтересів, традицій і здобутків, так і міжнародних стандартів, досвіду окремих зарубіжних країн тощо). З одного боку, це є цілком зрозумілим, бо еволюція поглядів, діалогу та розуміння – це завжди тривалий процес. Однак, з іншого, ефективність державної служби залежить значною мірою від реалізації такого принципу

державно-управлінської діяльності як стабільність, який, на жаль, на сьогодні ще знайшов свого законодавчого закріплення та визначення.

Підкреслимо, що, хоча у зарубіжних країнах існують різні варіанти систем державної служби, в той же час однією із загальних її ознак (поряд із професійністю, політичною нейтральністю, державним фінансуванням) вважається стабільність, що виражається, передусім, у стійкості професійного становища державних службовців, їх незалежності від політичних змін. Саме тому, реформи, що вже проводяться, або започатковуються (плануються) мають бути надзвичайно виваженими, розробленими, зрозумілими з точки зору їх мети, ресурсів, витрат, втрат, результатів, впливу на інші системи і т. ін.

Щодо останнього, то особливо підкреслимо, що реформа державної служби має бути можливою для реалізації з точки зору її кадрового забезпечення (мається на увазі не тільки наявність потрібної компетенції у державних службовців, але й формування готовності до її виконання), фінансового, матеріального та іншого забезпечення. Кожна реформа має створювати для працюючих конкурентні у порівнянні з минулими умови діяльності та якості життя в організації. І що є не менш важливим – реформаторські ініціативи і відповідно запроваджені зміни мають позитивно сприйматись суспільством та їм підтримуватись.

У даному випадку мова йде про формування так званого вихованого середовища, яке налаштоване на підтримку, участь, розуміння. Це надзвичайно складна справа, яка потребує значних зусиль як окремих державних органів, державних службовців, так і держави в цілому щодо формування позитивного іміджу державної служби у суспільстві, зміни стереотипів щодо неї тощо. Це має бути цілеспрямована державна політика, яка реалізується кожного дня, сукупністю різноманітних форм та методів, на різних рівнях функціонування суспільства, включаючи у тому числі постійний вимір рівня задоволення споживачів державних послуг.

Звичкою вже є фраза, згідно з якою саме люди є самим цінним ресурсом організації. Але для того, щоб це було дійсно так і цей

ресурс давав найбільшу віддачу, він потребує і значних капіталовкладень у свій розвиток та забезпечення якісного функціонування як в межах, так і за межами організації, стабільності правового статусу, визначеності можливостей кар'єрного шляху, дієвості системи захисту, підтримки та допомоги. Для розвитку державної служби це положення має стратегічного значення.

Саме людський ресурс є основним фактором запровадження та реалізації реформи. При цьому вирішального значення має забезпечення, з одного боку, більш високої лояльності населення (зовнішніх споживачів послуг) до державних органів, довіри до них, сприйняття та підтримки реформ, що відбуваються, а з іншого боку – лояльності їх власного персоналу (внутрішніх споживачів), його готовності та здатності працювати у змінених умовах. Між цими процесами існує безпосередній зв'язок, який у найбільш концентрованому вигляді характеризує принцип: «ближче до людей: якість зсередини назовні». Це означає, що потрібно не шукати винних у тій або іншій ситуації, а знайти помилки та прорахунки у власній системі. Якщо відсутня мотивація праці у службовців, вони не забезпечені всім необхідним для виконання службових обов'язків, то важко говорити і про якість обслуговування населення. Іншими словами, якість адміністративних послуг, якісне обслуговування населення повною мірою залежить від якісного управління, оптимальної структури, задоволення потреб, інтересів державних службовців, забезпечення їх професійного розвитку тощо.

За такого підходу ефективність функціонування інституту державної служби необхідно розглядати у двох взаємозв'язаних площинах: якості та ефективності роботи державних органів з точки зору виконання зовнішніх функцій, обслуговування населення, якості державних послуг, а також задоволення цілей та потреб персоналу цих органів (державних службовців), створення умов для його професійної самореалізації, розвитку та використання. Гадаємо, що без усвідомлення, врахування та реального забезпечення (організаційного, правового, соціального іншого) взаємозв'язку

цих двох складових досягнення цілей будь-яких реформ (у даному випадку державної служби) не уявляється можливим.

Нові вимоги та підходи до діяльності із кадрового забезпечення державної служби актуалізують проблему вдосконалення нормативно-правової бази цієї діяльності. Об'єктивною потребою стає закріплення на рівні закону цілей та завдань діяльності у сфері кадрового забезпечення державної служби, сутності та основних напрямків кадрової політики, компетенції суб'єктів управління персоналом у системі управління державною службою, механізму їх взаємодії. Особливо це стосується кадрових підрозділів як суб'єктів управління персоналом, які ще тільки чекають істотної реорганізації. На сьогодні, вони ще, як правило, не здатні взяти на себе роль служб, які б забезпечували всю сукупність заходів, що гарантують якість відбору, розстановки та використання кадрів державної служби. Не відповідає вимогам сучасності й правове регулювання статусу кадрової служби державного органу. У цьому відношенні підкреслимо значення нового Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (набуває чинності 01.01.2015 р.), який створює правове підґрунтя для оновлення кадрових підрозділів та підвищення їх ролі у системі управління державною службою.

Розгляд окремих теоретичних положень, що стосуються проблеми якості кадрового забезпечення державної служби, її реформування дає можливість виділити три основні критерії ефективності, яким має відповідати сучасна модель управління персоналом у системі державної служби.

По-перше, це критерій професіоналізму управління персоналом, що передбачає підхід до цієї діяльності як до спеціалізованої управлінської діяльності, належний рівень її організаційного та правового забезпечення. Повною мірою поділяємо висновки експертів, які стверджують, що діяльність із кадрового забезпечення, розвитку та ефективного використання персоналу може виявитися критичним фактором, що визначає успіх або невдачу організації, а професіонал у сфері управління персоналом може стати дійсно лідером май-

бутнього. За сучасних умов це положення набуває особливої ваги.

По-друге, критерій якості діяльності, який визначає, з одного боку, якість послуг населенню, рівень задоволення діяльністю державних органів, а, з другого – професіоналізм, ділову активність, стабільність та відповідальність їх персоналу. При цьому показники цієї якості мають визначатись на основі зворотного зв'язку як із внутрішніми (державними службовцями), так і зовнішніми (населення, спільнота громадян, окремі громадяни тощо) споживачами послуг.

Третім критерієм є критерій престижності праці державних службовців, який визначає їх конкурентну перевагу на ринку праці, можливості відбору кращих кандидатів, збереження професійного ядра та ін.

В якому ступені відповідає цим критеріям існуюча система кадрового забезпечення державної служби України? З метою пошуку відповіді на це запитання розглянемо декотрі складові цієї діяльності.

Важливою умовою створення професійної державної служби є забезпечення вступу на державну службу та службового просування на основі таких принципів як політична нейтральність, врахування заслуг та досягнень. Мається на увазі, що має бути створений такий механізм, який би гарантував, що вступ на державну службу та просування по службі відповідають зазначеним принципам. У свою чергу це передбачає впровадження єдиного порядку проведення конкурсних випробувань, відмову від практики призначення на посади державних службовців поза конкурсом. Втім, на жаль, можна констатувати, що сучасні реалії ще далекі від цих базових принципів. Про це, поряд з іншим, свідчать і статистичні дані, що характеризують стан та особливості сучасного розвитку державної служби України. Згідно існуючих даних станом на 01.01.2014 р. на конкурсній основі на державну службу було прийнято 46,4 % службовців, зі стажуванням – 11,8 % службовців, з кадрового резерву – 7 % і за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством, на державну службу прийнято 34,8 % осіб [1, с.22].

У свою чергу, недостатність прозорості та послідовності у зарахуванні на посаду, відсутність чітких кар'єрних перспектив не сприяє залученню на службу кращих фахівців, призводить до високої плинності кадрів.

Відмітимо, що ще у 2003 р. за підтримки Всесвітнього банку та Міністерства Великобританії із справ міжнародного розвитку була проведена система оцінки системи державної служби України за базовими показниками SIGMA/OECD, що використовуються для щорічної оцінки державної служби у країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу. На основі проведеної оцінки були визначені три групи проблем, одна з яких була пов'язана із низькою ефективністю управління персоналом в системі державної служби (система оплати праці державних службовців, планування та оцінювання результатів їх діяльності, призначення на посади та просування по службі, роль кадрових служб). Поряд з іншим було відзначено відсутність прозорості при вступі на державну службу і відсутність у державних службовців чітких кар'єрних перспектив [2, с.54–55]. З того часу пройшло вже більше десяти років, але ця проблема залишається надзвичайно актуальною і за сучасних умов. Не вирішує остаточно цієї проблеми й новий Закон України «Про державну службу».

Проблема залучення на державну службу високопрофесійних фахівців безпосередньо пов'язана з іншою не менш важливою і складною проблемою, а саме – проблемою конкурентоздатності державної служби на ринку праці як виду професійної діяльності.

Конкурентоздатність на ринку праці – є одночасно важливою передумовою формування ефективної державної служби за рахунок підбору і відбору кращих кандидатів і проявом її іміджу, авторитету (привабливість для осіб з високим рівнем кваліфікації з точки зору престижності праці, рівня заробітної плати, можливості побудувати кар'єру, умов праці та ін.). Важливо підкреслити, що ця проблема виходить не тільки на рівень залучення кращих кандидатів, але можливо ще більш на рівень утримання (або більш точно – збереження) їх на службі, забезпечення привабливості державної служби для вже пра-

цюючого персоналу з огляду на можливість задоволення основних потреб та інтересів працівників, їх професійного розвитку, самореалізації, умов праці та ін. Однак в Україні ця проблема на сьогодні ще далека від свого вирішення. Поряд з іншим, про це свідчить і стабільно високий показник плинності кадрів. Особливо звертає увагу на себе той факт, що питому вагу з-поміж підстав припинення державної служби складає звільнення за власним бажанням. Так, станом на 01.01.2014 р. за власним бажанням було звільнено 34,4 % службовців (за досягненням граничного віку – 0,2 %, за скороченням штатів – 4,7 %, з інших підстав – 59,1 %) [1, с.24]. Для порівняння наведемо дані, що характеризують динаміку плинності кадрів на державній службі за період з 2006 по 2009 рр. Аналіз цих даних свідчить про стабільно високий показник звільнень за власним бажанням – від 41,0 до 46 % [3]. Подальше збереження цієї тенденції за сукупності інших факторів може призвести до поступової депрофесіоналізації державної служби, порушення її стабільності та наступності, що є чи не найбільш актуальною проблемою для державного управління.

Стержнем діяльності із кадрового забезпечення у системі державної служби (як і у будь-якій іншій системі) є впровадження сучасного механізму стимулювання праці. Однак, існуючий механізм втрачає свою дієвість: він не забезпечує потрібної гнучкості у винагородженні персоналу та його використання, не відповідає у повному обсязі основним потребам та інтересам службовців. У свою чергу, це призводить до звільнення кваліфікованих службовців, порушенням дисципліни та законності з боку державних службовців та у цілому гальмує загальний процес розвитку державної служби. За таких умов нагальною потребою стає вдосконалення механізму стимулювання персоналу, приведення його у відповідність із реальними умовами проходження служби, стратегією її розвитку, особливостями стану та розвитку ринку праці та іншими факторами. Насамперед, це стосується механізму регулювання винагородження праці та умов праці. Конструктивними на цьому шляху можуть бути визнані підходи,

що сформувались або набувають розвитку у зарубіжних країнах. Пошлемося для прикладу на досвід таких країн, як Великобританія, Нідерланди, США та декотрих інших, де однією з тенденцій реформування державної служби стало скорочення чисельності державних службовців, їх пільг та привілеїв при одночасному підвищенні їх заробітної плати та введення прогресивної шкали її росту в залежності від результатів праці.

Ще одним із ключових пріоритетів реформування державної служби України є вдосконалення системи оцінки державних службовців з метою підвищення результативності їх діяльності, забезпечення можливостей професійного зростання. Згідно з висновками експертів, процедура щорічної оцінки державних службовців в Україні є неефективною, оскільки не гарантує об'єктивного та справедливого оцінювання результатів діяльності, не має дієвого впливу на планування діяльності, мотивацію державних службовців.

Ефективне функціонування державної служби значною мірою залежить від компетентності її вищого адміністративного складу (вищого корпусу державної служби), його готовності та здатності своєчасно реагувати на всі виклики сьогодення, встановлювати чіткі цілі і пріоритети, забезпечувати їх виконання. У цьому напрямку в Україні вже зроблені певні кроки. У тому числі відзначимо прийняття Верховною Радою нового Закону України «Про державну службу». Позитивною рисою Закону стало подальше відмежування більшості політичних посад від посад державної служби (насамперед, вищого корпусу державної служби, хоча і не повне і не однозначне вирішення цього питання). В той же час за межами Закону залишились питання проходження служби службовцями, посади яких можуть бути віднесені до вищого корпусу державної служби, власне як і визначення таких посад, професійного навчання цієї групи державних службовців, їх захисту та інші.

Підкреслюючи важливість проблеми формування вищого корпусу державної служби, його значення для здійснення реформ державного управління у відповідності до цілей і принципів належного управління

(good governance), звернемось до резолюції Генеральної Асамблеї ООН 50/225 «Державне управління і розвиток» (1996 р.), яка має програмне значення для здійснення реформ державного управління у багатьох країнах світу. Зокрема, в ній наголошувалось на необхідності вжиття заходів державами-членами ООН в напрямку оновлення своєї державної служби, вдосконалення її професіоналізму, підвищення етичних стандартів та зміцнення інститутів державного управління [4]. У 2001 р. на 56-й сесії Генеральної Асамблеї у доповіді Генерального секретаря була зроблена оцінка здійснення резолюції 50/225 за п'ять років. Відмічалось, що нова ситуація у світі вимагає підвищення рівня підготовки керівників вищої ланки, здатних здійснювати ефективну діяльність у змінених умовах [5].

На актуалізації проблеми лідерства у державному управлінні, підвищення ролі лідерів державного управління в процесі його активізації акцентувалась увага і у доповіді Генерального Секретаря на 60-й сесії Генеральної Асамблеї про прогрес, якого досягли держави-члени у справі активізації державного управління за попередніх десять років та пріоритети на майбутнє. Визначалось, що сучасний світ не можна задовольнити тільки «здатною до діяльності» державою; він вимагає, щоб держава була швидкореагуючою, підзвітною, транспарентною та високоетичною. Наголошувалось на тому, що активізація системи державного управління поряд з іншими зусиллями потребує набору, навчання, розстановки та мотивації персоналу, здатного управляти новими процесами [6]. Зрозуміло, що наведеними доповідями Генерального секретаря не обмежується увага з боку ООН до питань реформування державного управління та визначення проблем, пріоритетів та умов такого реформування. Ці питання отримали розвиток і на подальших сесіях Генеральної Асамблеї, а також і в практичній площині – за допомогою реалізації чисельних проектів, у тому числі і в Україні.

Вельми корисним може стати на цьому шляху вивчення та опрацювання досвіду зарубіжних країн щодо роботи з вищими державними службовцями. Наприклад, у США за

відносно короткий відрізок часу вдалось не тільки створити службу вищих керівників, але й цей інститут отримав як ґрунтовну законодавчу базу, так і відповідне наукове забезпечення. Не менш цікавим є досвід й інших країн [7, с.5].

Вважаємо, що наведені положення мають базового значення і для вдосконалення системи державного управління в Україні, оновлення державної служби, формування та розвитку лідерів державного управління, створення умов (передусім, організаційно-правових) для реалізації їх перетворюючої та організуючої ролі.

Завершуючи короткий огляд проблем, пов'язаних із подальшим розвитком державної служби України, її реформуванням, відмітимо, що у межах статті головну увагу було зосереджено на окремих проблемних питаннях, пов'язаних із кадровим забезпеченням державної служби. Адже, реформа державної служби України, успішність її реалізації у першу чергу залежить від вирішення кадрових проблем, створення умов для формування та раціонального використання професіоналів з розвинутим почуттям обов'язку та відповідальності, здатних та готових забезпечувати ефективно виконання всього спектру завдань державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба в цифрах 2014 : інформ. видання / упорядник та відп. ред. М. Канавець. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2014. – 27 с.
2. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 402 с.
3. Аналітична довідка щодо плинності кадрів на державній службі за 2005–2009 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=255422&cat_id=254992. – 13.03.2011.

4. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. Государственное управление и развитие. Официальные отчеты ООН, 50-я сессия (A/50/225), Нью-Йорк, 1 мая 1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014748.pdf>.

5. Пятилетняя оценка хода осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи по вопросу о государственном управлении и развитии. Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты

ООН, 56-я сессия (A/56/127), Нью-Йорк, 2 июля 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001607.pdf>.

6. Государственное управление и развитие. Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты ООН, 60-я сессия (A/60/114), Нью-Йорк, 12 июля 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021184.pdf>.

7. Лобанов В. В. Работа с высшим административным персоналом в США : монография / Лобанов В. В. – М., 2003. – 106 с.

Матюхіна Н. П. Державна служба України на шляху реформування: проблеми кадрового забезпечення / Н. П. Матюхіна // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 213–218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_36.pdf

Розглядаються проблеми, пов'язані із реформуванням й підвищенням ефективності державної служби України, забезпеченням якості її кадрового складу. Аналізуються чинники, що впливають на ефективність державної служби та її кадрового складу, визначаються проблемні питання та пріоритети. Проблеми кадрового забезпечення державної служби розглядаються в контексті завдань реформи державного управління, підвищення вимог до якості та доступності державних послуг.

Матюхіна Н.П. Государственная служба Украины на пути реформирования: проблемы кадрового обеспечения

Рассматриваются проблемы реформирования и повышения эффективности государственной службы Украины, обеспечения качества ее кадрового обеспечения. Анализируются факторы, влияющие на эффективность государственной службы и ее персонала, определяются проблемные вопросы и приоритеты. В статье проблемы кадрового обеспечения государственной службы в Украине рассматриваются в контексте задач реформы государственного управления, повышения требований к качеству и доступности государственных услуг.

Matyukhina N.P. Reform of Public Service of Ukraine: Problems of Personnel Supporting

The article views the process of reforming and improving the efficiency of the public service in Ukraine, the complex problems of personnel supporting of the public service at the current stage of the state's development. The organizational and legal problems of personnel supporting of the public service of Ukraine are defined, some ways of their solving taking into account domestic and foreign experience are offered. The article touches upon the factors affecting the efficiency of the public service of Ukraine, problem areas and ways of its development.