

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

*Михайло Багмет,
доктор історичних наук,
проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку
Чорноморського державного університету
імені Петра Могили;*

*Володимир Апанасевич,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України в Миколаївській області*

У статті розкривається суть регіональних вимірів удосконалення системи управління персоналом на державній службі та висвітлюється досвід Управління державної служби Головдержслужби України в Миколаївській області на шляху до прозорості влади і залучення громадськості до державотворення.

***Ключові слова:** управління, персонал, державна служба, влада, громадськість, місцеве самоврядування, Конституція України, обласна державна адміністрація, завдання, система.*

The article reveals the essence of regional measurements of improvement the HR Management system in the civil service and reports the experience of the Office of Civil Service of The Main Department of Civil Service of Ukraine in the Mykolaiv region towards transparency in government and public involvement in the nation.

***Keywords:** management, personnel, government service, power, society, local government, The Constitution of Ukraine, regional state administration, task, system.*

В основу статті покладені думки, пов'язані із висвітленням досвіду Управління державної служби Головдержслужби України в Миколаївській області в напрямі реалізації завдань, критеріїв та механізмів розвитку системи управління персоналом на державній службі в Україні. Свою діяльність представники Управління спрямовують на те, щоб бути на Миколаївщині не ревизорами чи наглядачами, а надійними помічниками і порадиниками для працівників місцевого самоврядування і регіональної державної служби в цілому.

Правовою основою успішної результативності є творча реалізація основних положень Конституції України, Законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», «Кодексу законів України про працю», Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади та інші нормативно-правові акти.

Вагомою складовою успіху стало налагодження тісної співпраці з обласною державною адміністрацією та місцевими органами влади в області.

Керуючись тим, що Управління є складовою частиною одного великого механізму в системі Головного управління державної служби України, вся тактична і стратегічна діяльність у регіоні спрямована на реалізацію таких основних завдань:

- забезпечення реалізації політики Головдержслужби України в регіоні;
- надання якісних послуг населенню, підприємствам та державним і приватним установам;
- сприяння в підготовці та перепідготовці державних службовців нової генерації з урахуванням сучасних потреб.

На сторінках цієї статті увага зосередиться лише на двох аспектах багатосторонньої успішної діяльності Управління:

- на роз'ясненні серед державних службовців регіону доцільності прийняття Концепції удосконалення системи управління персоналом на державній службі;
- на розробленні координаційних заходів щодо залучення громадськості до формування і реалізації державної політики та налагодженню контролю за якісним виконанням державними службовцями Миколаївщини своїх повноважень.

Що стосується першого напрямку, то попри нинішні кризові умови представники Управління на конкретних фактах переконують, що прийняття згаданої Концепції удосконалення системи управління персоналом у державній службі суттєво доповнить суть і зміст положень Стратегії реформування державної служби в Україні та Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Особлива увага звертається на такі мотиваційні критерії необхідності прийняття Концепції, які віддзеркалюються у неефективності наявної системи управління персоналом, що стало одним з факторів, який спричиняє низький професійний рівень державної служби взагалі, та що негативно впливає на спроможність органів виконавчої влади якісно виконувати свої функції. Зокрема, мова йде про те, що на сьогодні державна служба в Україні не виглядає привабливою на ринку праці у країні як з точки зору рівня оплати праці, так і перспектив кар'єрного зростання й умов роботи в цілому.

Однією з головних причин такого становища є те, що більшість процедур та підходів, що використовуються в управлінні людськими ресурсами на державній службі, не відповідають сучасним вимогам, а кадрові служби не відіграють провідної ролі в управлінні людськими ресурсами та діяльності державних інституцій. Нині існує ще чимало проблем, які потребують першочергової уваги, а саме:

- недосконалі процедури прийняття на державну службу та просування по ній;
- застаріла система класифікації посад державних службовців;
- неефективна система оплати праці;
- каральний підхід до вирішення дисциплінарних питань;
- недосконала система професійного навчання державних службовців;
- малодієві процедури щорічної оцінки та атестації;
- відсутнє стратегічне планування людських ресурсів;
- перевірки та службові розслідування зосереджені на питаннях дотримання законодавства, а не ефективності управління людськими ресурсами;
- відсутні процедури управління конфліктом інтересів на державній службі;
- недостатня роль працівників кадрових служб у процесі управління людськими ресурсами державних інституцій.

До речі, саме на це й спрямовані положення Концепції, в яких сформульований критичний аналіз сучасних процедур прийняття на державну службу та просування по ній. Серед переліку недоліків вказується на:

- брак стратегічного планування людських ресурсів як основи для прийняття на державну службу та просування по ній, можливостей кар'єрного росту;
- недостатність відповідальності керівників органів влади за належне управління людськими ресурсами, в тому числі за організацію процесів прийняття на державну службу та її проходження, зокрема – організації стажування, формування кадрового резерву та його використання, проведення конкурсу, вивчення потреб щодо направлення на навчання тощо;
- слабкість адміністрування процесу відбору кандидатів для прийняття на державну службу та просування по ній, який застосовується не завжди системно, прозоро, справедливо та політично нейтрально у різних державних інституціях.

От чому сьогодні завжди розгортаються дискусії в ході обговорення уточнень класифікацій посад державних службовців, бо:

- наявна система класифікації посад не передбачає розмежування адміністративних і політичних посад;
- занадто жорсткий підхід до класифікації посад, який унеможливорює гнучкість в адаптації до потреб окремих державних інституцій або змін у їхньому функціонуванні та/чи пріоритетах;
- класифікаційна система не сприяє й часто перешкоджає кар'єрному росту та мобільності державних службовців;
- систематизація посад та відповідних рішень про віднесення посад до категорій посад не пов'язані з фактичними функціональними обов'язками та необхідними навичками для конкретної роботи;

- неточний опис службових обов'язків та посад не дозволяє порівнювати заробітну плату на держслужбі та в інших недержавних структурах на аналогічних посадах / при виконанні аналогічних функцій;
- недостатній зв'язок між класифікацією, описом роботи та оцінкою для прийняття на посаду та просування по службі.

Викликає схвалення і відвертість думок працівників Миколаївського управління щодо необхідності обговорення та внесення змін у системі оплати праці, тому що загальний рівень зарплат вважається таким, що не є адекватним для залучення та утримання на державній службі кваліфікованих працівників. Непропорційною є варіативна частина заробітної плати державних службовців, яка не завжди пов'язана з результатами діяльності. Неврегульоване питання міжпосадових відношень заробітної плати. У законодавстві не визначено міжпосадові зв'язки оплати праці, що призводить до диспропорції оплати праці керівників та спеціалістів.

У цьому плані актуальними є такі пропозиції:

- Доплата за ранг не є відображенням успішності роботи державного службовця та не є значимою з точки зору просування.
- Система оплати праці не сприяє заміщенню вакантних посад на державній службі.
- Система дискримінує новопризначених державних службовців, які не мають стажу роботи та вислуги років на державній службі, навіть якщо вони мають досвід аналогічної роботи, який відповідає їх діяльності.
- Недотримання стандартних робочих годин, що відкриває можливості для нечесної трудової практики і порушує питання балансу часу на роботу та приватне життя, а також призводить до проблеми неналежної оплати понаднормових годин праці.
- Невідповідність оцінки аналогічної праці державних службовців у різних органах влади.
- Невизначеність у нормативно-правових актах (постановах Кабінету Міністрів України, актах та роз'ясненнях центральних органів виконавчої влади) щодо зарахування до стажу державної служби певних періодів роботи в бюджетних установах за радянських часів, які не дають чітко визначених критеріїв, а частіше мають суперечливий характер.
- Інструкція щодо заповнення декларацій про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 06.03.97 №258, не має чітко визначеного переліку сучасних видатків та доходів державних службовців, що не дає можливості зазначати реальні дані про отримані ними доходи та видатки.
- Порядок розрахунку та перерахунку пенсій державних службовців не є однозначним, сталим і реалістичним.
- Не обходять відповідальні працівники Управління і такі важливі проблеми, які знаходять місце у проекті Концепції, а саме:
- Наявна система в основному приділяє увагу заходам контролю та покарання, замість того, щоб займатися реабілітаційними заходами і сприяти покращенню поведінки.
- Рішення з дисциплінарних питань приймається керівництвом установи, тобто воно залежить від особистої позиції керівника, що може спричинити ситуативний та непослідовний підхід до вирішення дисциплінарних питань.
- Брак захисту прав державних службовців.
- Нечіткість визначення обов'язків на робочому місці сприяє недостатньому розумінню ролі та відповідальності державних службовців, а отже, розмиває межі підзвітності.

Особлива увага приділяється обговоренню проблем професійного навчання державних службовців. В інтегрованому вигляді показники необхідності реформування такої діяльності викликані наступним:

- Нерозвиненість тренування без відриву від роботи як форми підвищення кваліфікації.
- Неотримання належної постійної та послідовної підтримки, якої воно потребує як ключовий інструмент розвитку спроможності державної служби.
- Недиференційованість у підходах до навчання. Як правило, вони не є однаковими у різних державних інституціях, ще переважно залежить від рівня підтримки керівництвом ідеї навчання службовців, а також наявності в органах ресурсів для організації навчання без відриву від роботи. При цьому відповідальність міністрів та керівників інших органів

виконавчої влади за навчання та розвиток спроможності працівників відповідних установ чітко не встановлена.

- Невідповідність реальним потребам розвитку державної служби та потребам окремих органів влади якості, форм та методів навчання.
- Недосконалість системи фінансування підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.
- Неадекватність та недостатня пов'язаність із стратегічними цілями державної служби та урядових інституцій системи оцінки потреб, підготовки і перепідготовки державних службовців.
- Відсутність зв'язку між направленням на навчання державних службовців із плануванням ними власного кар'єрного росту.
- Необхідність підвищення кваліфікації як фактор послідовного сприяння просуванню по службі чи загальному розвитку професійної кар'єри.
- Недостатність програм для вищих посадових осіб, дієвих механізмів залучення їх до підвищення кваліфікації.
- Брак вимог щодо програм навчання для новопризначених.
- Не випадають у процесі обговорення і питання щорічної оцінки та атестації державних службовців. Це обумовлено:
- Недостатнім рівнем методичної підтримки при проведенні оцінки роботи.
- Потребою більшої підтримки з боку керівників та працівників кадрових служб щодо того, як краще проводити оцінку роботи службовців.
- Нечіткістю визначення функцій та завдань у посадових інструкціях ускладнює діяльність керівників у проведенні оцінки.
- Браком чітких критеріїв оцінювання.
- Недостатністю ясності проведення об'єктивної та дієвої оцінки роботи фахівців.
- Обмеженням зв'язків між оцінкою роботи та рівнем оплати праці/іншим стимулюванням службовців.
- Відсутністю чітко визначеної політики, яка би встановлювала залежність між рівнем оплати праці, іншим стимулюванням та рівнем оцінки роботи фахівців.
- Відсутністю зв'язку між результатами атестації та щорічної оцінки державних службовців і можливістю кар'єрного росту.

Що стосується розгляду питань, пов'язаних із плануванням людських ресурсів, то мова йде про те, що нині в українській державі, на жаль, бракує стратегічного планування людських ресурсів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих державних інституцій. Це, в свою чергу, позначається обмеженістю у використанні інструментів планування людських ресурсів, обмеженістю збору даних щодо людських ресурсів (особливо якісних даних), недостатністю аналізу даних щодо людських ресурсів з точки зору стратегічного планування людських ресурсів у Голодержслужбі (на рівні всієї системи), а також на рівні окремих органів державної влади і недостатньою роллю працівників кадрових служб у плануванні діяльності державних інституцій.

Потребує вдосконалення і процес перевірки та службового розслідування, зокрема, як з точки зору ініціювання службового розслідування, так і посилення відповідальності. Нині перевірки та службові розслідування переважно концентруються на питаннях дотримання законодавства, тому результати перевірок та розслідувань часто недостатньою мірою використовуються як складова стратегічного планування людських ресурсів.

Щодо конфлікту інтересів, то не існує конкретної інституції (наприклад, уповноваженого з питань конфлікту інтересів) чи процедур, які вирішували би ці питання. Але проблеми існують, і викликані вони низьким рівнем оплати праці, що сприяє проявам корупції на робочому місці; недостатньо деталізованими правилами, що характеризують обмеження щодо політичної діяльності державних службовців; нечіткістю правил щодо діяльності після звільнення з державної служби та лобювання.

У цьому відношенні особлива роль повинна відводитись кадровим службам. До сьогодні вони виступали «статистів» і не відігравали належної аналітичної та стратегічної ролі у плануванні й управлінні діяльністю органів влади, не виконували функції стратегічних радників для управлінців середньої ланки з усіх питань управління персоналом. От чому справедливими є ствердження того, що в сучасній Україні поки що відсутні:

- аналіз потреб у навчанні для спеціалістів з управління людськими ресурсами, спеціальні тренінги та навчальні програми для цих фахівців;
- системний моніторинг стану управління персоналом на державній службі в цілому та оцінка дієвості заходів з управління персоналом;
- незалежний аудит та оцінка внутрішньої діяльності кадрових служб з управління персоналом;
- комунікаційна стратегія на підтримку реформи управління людськими ресурсами;
- у кадрових службах статус, який дозволяв би їм відігравати стратегічну роль в управлінні персоналом.

Як видно, тільки перелік основних проблем, які відображенні в проекті Концепції щодо удосконалення системи управління персоналом на державній службі, зайняв декілька аркушів, тому представники Управління намагаються, по-перше, самі усвідомити їх зміст, а по-друге, допомогти посадовцям місцевих органів влади Миколаївщини детально розібратись із запропонованими змінами, щоб після узгодження і прийняття на урядовому рівні, успішно оволодіти та впроваджувати.

А тепер розглянемо другу зазначену проблему стосовно заходів із залучення громадськості Миколаївщини на шляху до прозорості влади та здійснення Управлінням певних позитивних кроків щодо громадського супроводу в ході формування і реалізації державними службовцями регіональної політики.

Почнемо із усталеної констатації того, що важливим елементом демократичного урядування є відкритість роботи влади, можливість громадян брати участь у процесі вироблення політики. Забезпечення такої відкритості та прозорості, а також залучення громадськості до державотворення є одним з важливіших завдань органів виконавчої влади. Для забезпечення цього процесу, як відомо, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.04 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». На виконання цієї постанови з метою здійснення координаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з питань реалізації державної політики, Головне управління державної служби України наказом від 28 вересня 2004 року створило Громадську раду при Головдержслужбі України. До роботи в неї були запрошені представники об'єднань громадян, науковці, представники засобів масової інформації.

Цим доведено, що нині одним з пріоритетних завдань політики Головдержслужби України є формування авторитету державної служби та позитивного ставлення громадськості до роботи держслужбовців, а також об'єднання зусиль суспільства і влади у формуванні державної політики у цій сфері.

Відповідно до протоколу наради від 29 грудня 2008 року «Про підсумки діяльності територіальних органів Головдержслужби України у 2008 році та завдання на 2009 рік» з метою координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки на місцях, було прийнято рішення в областях при територіальних підрозділах створити Громадські експертні групи з виконанням певним повноважень Громадської ради Головдержслужби України.

Якими ж функціями наділяється Громадська експертна група при територіальному управлінні державної служби? Це постійно діючий консультативно-дорадчий орган, головним завданням якого є сприяння реформуванню та розвитку інституції державної служби спільно з територіальними управліннями Головдержслужби України. У своїй діяльності крім загальноприйнятих нормативних документів Громадська експертна група керується Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим постановою Уряду. До складу Громадської експертної групи залучаються представники інституту громадського суспільства, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, науковці. Працівники територіальних управлінь державної служби до складу Громадської експертної групи не входять, а лише виконують функції Секретаріату.

Серед конкретних завдань Громадської експертної групи можна виділити такі:

- розгляд пропозицій та зауважень до нормативно-правових актів з питань державної служби, підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та подання їх до Громадської ради Головдержслужби України;
- забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки й організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- роз'яснення положень, пов'язаних з реформуванням державної служби.

29 січня 2009 року наказом по Управлінню державної служби Голодержслужби України в Миколаївській області теж була створена Громадська експертна група. Згідно з регламентом засідання групи мають відбуватися не рідше ніж один раз на півріччя. Вже є позитивні результати. Після вирішення організаційних питань, перш за все – виборів голови експертної групи та його заступника, за результатами другого засідання були зафіксовані суто практичні завдання. Серед них – стан обговорення вищезазначеного проекту Концепції удосконалення системи управління персоналом на державній службі, а також вироблення пропозицій щодо удосконалення анкет для учасників Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» та споживання послуг, які надають органи виконавчої влади.

До речі, приємно відзначити, що за результатами Першого всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» Єланецька державна районна адміністрація Миколаївської області після підбиття підсумків у приміщенні Клубу Кабінету Міністрів України 2 липня 2009 р. визначена переможцем і посіла третє місце у відповідній номінації.

Викладений матеріал свідчить про те, що на Миколаївщині представники Управління державної служби, не зважаючи на прояви фінансової та економічної кризи, розгорнули значну діяльність з удосконалення системи управління персоналом, спрямовану на розвиток у держслужбовців регіону порядності, професіоналізму і любові до Батьківщини.

1. Конституція України. – Київ. – 2006. **2.** Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Урядовий кур'єр. – 1999. – 15 травня. **3.** Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. **4.** Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. **5.** Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1083.1218.0>. **6.** Професійна державна служба: Що зроблено і що далі? // (Заг. редакція Т. В. Мотренка). – К., 1999. **7.** Оболенський О. Ю. Державна служба. – К., 2006. **8.** Сороко В. М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців // Вісник державної служби України. – 2006. – № 2. **9.** Державне управління і місцеве самоврядування в Україні. Хрестоматія. В 2-х тт. – Миколаїв. – 2007. **10.** Організація державної служби в Україні: теорія та практика. – Миколаїв. – 2007. **11.** Визначено переможців Першого Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» // Вісник державної служби України. – 2009. – № 1. **12.** Багмет М. О., Свтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування // Наукові праці МДГУ ім. Петра Могили. Серія «Політичні науки». Т. 69. – Вип. 56. – Миколаїв. – 2007. **13.** Бессараб В. Молодь на державній службі // Вісник державної служби України. – 2006. – № 4. **14.** Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади. – К., 2002. **15.** Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. – Д., 2003. **16.** Методологічні аспекти прийняття сучасних управлінських рішень. (Укладач В. Д. Бакуменко) // К., 2007.