

С. В. НЕЇЖКАША, студент

(Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ)

ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ НА ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 6, с. 41–43

Відповідно до Указу Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 була створена і стала діяти Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи.

У подальшому Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” (із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 3 квітня 2000 р. № 556/2000, від 25 травня 2000 р. № 721/2000, від 27 червня 2000 р. № 827/2000, від 14 липня 2000 р. № 902/2000, від 27 серпня 2000 р. № 1031/2000), а також Указом “Про систему центральних органів виконавчої влади” (із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 7 квітня 2000 р. № 572/2000, від 14 липня 2000 р. № 899/2000) і була проведена адміністративна реформа в Україні.

Розбудова демократичної, соціальної, правової Української держави, її інтеграція у світове співтовариство потребують переосмислення сутності, місця і ролі державного управління суспільними процесами.

Життя вкотре засвідчує нездатність державного апарату, успадкованого від адміністративно-командної системи, забезпечувати повноцінне становлення, функціонування і розвиток держави. Це також не спроможні забезпечити й нинішні розрізнені нові управлінські утворення.

Отже, одним із основних завдань українського державотворення є невідкладне і кардинальне реформування державного управління.

Адміністративний апарат має бути пристосований до нових демократичних, ринкових, соціальних і суспільних відносин, які лише формуються в нашій державі. Він має бути більш адекватним новим реаліям.

Оновлення адміністративної системи, у свою чергу, повинно сприяти прискоренню суспільних трансформацій у перехідний період у напрямках, визначених Конституцією України, новим політичним курсом нашої держави.

Незаперечним фактом є і те, що населення з його зростаючою суспільною активністю сьогодні невдоволене діями державних служб, поганою якістю та несвоєчасністю державних послуг, безвідповідальністю і корумпованістю частини державних службовців. А це все призводить до втрати довіри до державних органів, породжує політичне і соціальне напруження в суспільстві.

Перші кроки з реформування держави і державного управління (прийняття Конституції, законів про державну службу, місцеве самоврядування, створення Ради по роботі з кадрами при Президентові України, Голодержслужби, Державної комісії з адміністративної реформи тощо) зроблені. Здійснюються деякі кроки щодо практичного реформування органів центральної влади.

Але поки що це тільки окремі фрагменти, які не можна вважати навіть початком реформи. Мало того, вони поки що здійснюються без концептуального підходу, без бачення загальної картини. А тому нині одним з основних завдань є вироблення концепції адміністративної реформи.

На нашу думку, концепція має виходити з того, що стратегічна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективного і результативного державного управління суспільним життям на конституційній основі.

Важливим напрямом адміністративної реформи є вдосконалення самої державної служби. Державна служба має бути зорієнтована на норми демократичного, громадянського, соціального, з

ринковою економікою суспільства, вона має стати ефективним інструментом побудови такого суспільства. Державні службовці повинні аналізувати, розробляти і втілювати державну політику, сприяти піднесенню добробуту, безпеки, зайнятості населення.

Очевидно, що громадська репутація і соціальний статус державної служби через її практичний вплив на суспільні процеси мають бути достатньо високими. Для цього уряд повинен створити необхідні умови, вжити низку організаційних, правових, економічних, технічних заходів.

Хоча ще в 1993 р. був прийнятий Закон України "Про державну службу" і згодом створена Головердержслужба, а за рік до цього почалася підготовка керівних кадрів для державної служби, ця система і нині залишається на початковій стадії свого розвитку.

Сьогодні основна увага має бути звернена на вдосконалення державної служби відповідно до вимог нової соціальної, політичної, економічної ситуації. Адже Україна успадкувала систему державної роботи, яка за структурою, складом, методами управління відповідала суспільству.

Слід вибудувати чітку систему державної роботи, яка повинна передбачати:

- високу мотивацію і захищеність державних службовців з метою залучення і утримання на політично незалежній професійній основі найкращих людських ресурсів;
- максимально об'єктивні і гласні відбір, прийом, оцінювання, просування кадрів на підставі їх особистих заслуг і досягнень;
- систематичне професійне навчання персоналу;
- належне ресурсне і технологічне забезпечення виконання державними службовцями своїх функцій.

Виникає низка запитань. Зокрема, якими є оптимальні масштаб, структура, склад, технології управління в державній службі, рівень винагород державних службовців?

Для пошуку відповідей у нагоді може стати міжнародний досвід. Він, зокрема, свідчить, що державна служба в Україні нині за чисельністю є відносно невеликою, неадекватно підготовленою, недостатньо оплачуваною, погано оснащеною, часто залежною від політичних примх, невисоко шанованою населенням, значною мірою авторитарною, такою, що подекуди перешкоджає суспільним перетворенням, зокрема розвитку підприємницької ініціативи.

Щодо змісту діяльності, то державним службовцям бракує досвіду демократичного управління за умов ринкової економіки, проведення

політичного аналізу і вироблення рішень. Натомість їм притаманні мінімальна відповідальність та слабка звітність за прийняті рішення, непрозорість вироблення рішень, надмірна спеціалізація і роздрібненість, недостатня координація дій, орієнтація скоріше на державу, ніж на населення.

У кількісному відношенні чисельність державних службовців в органах влади України (трохи більше 0,5 % загальної кількості населення) є значно меншою, ніж у середньому у країнах Центральної та Східної Європи (близько 1 %) та у розвинених країнах (майже 2 %).

Структурно персонал державної служби розподілений дуже нерівномірно між міністерствами і відомствами (штатна чисельність міністерств у 10 разів перевищує відомчу, а у державних комітетах цей показник взагалі перевищує майже у 50 разів). Крім того, нерівномірно розподіляються і вакансії в цих органах (від 3 до 20 %), що свідчить про недосконалість структури останніх.

Структура посад також свідчить, що державна служба є малоперспективною. Адже лише 1,5 % державних службовців обіймають посади 1–3 категорій, натомість 95 % обіймають посади 5–7 категорій. Це у поєднанні із слабо диференційованою заробітною платою робить кар'єру державного службовця непривабливою.

Крім того, низький рівень базової платні і значні надбавки, що надаються на розсуд керівника, підривають основи незалежності державної служби. Заробітна плата також сильно диференціюється між різними державними органами, знижуючи горизонтальну мобільність державних службовців.

За віком і стажем державної служби працівники також поляризуються. Приблизно 20 % державних службовців мають стаж понад 15 років, у тому числі майже 40 % керівників, що сформувалися за старої суспільної системи. Близько половини керівного персоналу має пенсійний або передпенсійний вік. Проте понад 55 % державних службовців мають стаж до 5 років.

Освітній рівень державних службовців загалом є порівняно високим — приблизно 65 % мають вищу освіту. При цьому практично всі працівники на посадах 1–3 категорій мають повну вищу освіту. Значно гірша ситуація спостерігається у персонала нижчих категорій: менше половини кадрів на посадах 7-ї категорії має повну вищу освіту.

Плинність державних службовців є надзвичайно високою. У 1996 р. державну службу залишило близько 44 тис. осіб, або 15 %. Нове по-

повнення державної служби склало майже 60 тис. осіб, або 21 %. Особливо високі відплив і набір для посад 7-ї категорії. Значна частина нових службовців залишається на державній службі 2–3 роки.

Наведені дані свідчать про невдоволення умовами державної служби. Приблизно 75 % державних службовців було прийнято на роботу через конкурсний відбір, близько 5 % — через внутрішні переміщення і стажування, понад 20 % — шляхом шестимісячного випробування.

Проте призначення на вищих рівнях мають тенденцію до зменшення прийому на державну службу через конкурсний відбір. Так, на сьогодні 45 % призначень в апараті Кабінету Міністрів здійснено безпосередньо без конкурсів та випробувань.

Доступ державних службовців до навчання також недостатній, особливо на нижчих рівнях державної служби. Так, у 1996 р. навчалось приблизно 10 % персоналу, що складає половину від потреби. Для керівного складу становище краще: 38 % пройшли навчання, це приблизно чверть усіх державних службовців.

Рівень заробітної плати державних службовців залишається низьким порівняно з приватним сектором економіки. До того ж невеликим є співвідношення максимальної до мінімальної платні. Воно майже наполовину менше, ніж у розвинених країнах, що демотивує вступ на державну службу. Крім того, рівень оплати праці значно вирізняється у різних відомствах часто без урахування відповідальності їх працівників, а надбавки і винагороди складають від половини до двох третин сукупного доходу, що призводить до нестабільності заробітку.

Все це робить державну службу мало придатною для ефективного і результативного здійснення своїх функцій у відкритому суспільстві.

Для розв'язання проблем державної служби, її реформування мають бути об'єднані і скоординовані зусилля ряду міністерств і відомств на чолі з Голодержслужбою, яка покликана відповідати за політику щодо державної служби і управління цією сферою.

Важливо створити достатню, узгоджену і повну базу даних про державних службовців для поліпшення кадрового планування та управління. Слід також провести класифікацію посад державних службовців, особливо керівників, виходячи з нової ролі і відповідальності владних органів, переглянути посадові вимоги.

Загалом престиж і статус державної служби в Україні треба піднести до його рівня в розвинених країнах.

Потрібно чітко розмежувати політичні і службові призначення. Державні службовці повинні давати вільні і конструктивні поради міністрам, не боючись наслідків, а також діяти в межах правового поля, що захищає громадян і обмежує адміністративно-командне втручання держави, дотримуватись службової етики.

Загалом у державній службі має бути визначена чітка схема делегування повноважень щодо прийняття рішень, яка б надавала навіть службовцям нижчого рівня деяку управлінську відповідальність. Також важливо розробити конкретні критерії, норми і стандарти, аби бути певними, що прийом і просування державних службовців здійснюються на підставі їхніх заслуг і досягнень, а не на основі особистої відданості керівникові. Потрібно також встановити механізм звітності службовців як перед політиками, так і перед населенням.

Важливо забезпечити ефективну систему підготовки, переорієнтації і навчання державних службовців. Пріоритетним є навчання вищої управлінської ланки, нова професійна підготовка для середнього і молодшого персоналу. Необхідною є конкретизація потреб у навчанні, впливу підготовки на кар'єру, використання на практиці результатів підвищення кваліфікації.

Відповідно до зміни ролі уряду в організації і розвитку суспільного життя державні службовці, особливо керівний склад, мають бути підготовлені до проведення політичного аналізу, розробки варіантів політичних рішень, впровадження цих рішень, підготовки і реалізації відповідних програм, оцінки результатів і здійснення зворотного зв'язку з політиками.