



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Олійко В.М.,

*народний депутат України, Голова
Наглядової ради Хмельницького інституту
регіонального управління та права,
кандидат наук з державного управління,
доцент*

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ВИМІРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Одним із елементів соціальної політики в період проведення сучасної адміністративної реформи в Україні є ефективна та системна державна кадрова політика. І напевне, що цей елемент є чи не найважливішим у загальній структурі.

Актуальність проблематики, пов'язаної з реалізацією державної кадрової політики, не викликає сумніву, адже реальність і дієвість будь-яких реформ цілковито залежить від рівня їх кадрового забезпечення. Будь-яка соціальна реформа, у тому числі й адміністративна, як один з елементів політичної реформи пов'язана перш за все із трансформацією суспільних відносин у тій чи іншій сфері суспільного життя. Відтак, політична реформа наповнюється реальним змістом через діяльність конкретних виконавців державно-політичної волі – кадрового забезпечення, кадрового потенціалу реформаційних відносин.

З методологічної точки зору проблематика кадрової політики до певної міри є синтетичною науковою проблемою, що знаходиться на зрізі багатьох суспільних наук: і політології, і соціології, і економічної теорії, і філософії, і правознавства. Але пальма першості у дослідженні цього питання віддається перш за все науці державного управління, адже це питання органічно входить як складова у предмет та об'єкт теорії державного управління. Доробки таких вчених, як Г.В. Атаманчук, В.Ю. Биков, О.А. Воронько, М.Ф. Головатий, Д.І. Дзвінчук, С.Д. Дубенко, С.В. Крисяк, О.Д. Крупчан, Г.І. Леліков, В.І. Луговий, В.К. Майборода, С.В. Майборода, П.С. Назимко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.О. Шамрай, В.Г. Яцуба та інших істотно збагатили арсенал прийомів і засобів теорії державного управління у частині кадрового забезпечення реформаційних процесів. Їх дослідження складають методологічну базу для подальших досліджень кадрового забезпечення державного управління. Проте питання якісного складу кадрового потенціалу для проведення реформ, рівня вимог до сучасних кадрів, встановлення системи соціальної відповідальності конкретних осіб за проведення реформи та засобів забезпечення її ефективності хоча і викликали певний науковий інтерес дослідників, але досі не ставали безпосереднім об'єктом ретельного глибинного дослідження у сучасній науці державного управління. Однак такі питання є вкрай важливими і особливо на сучасному етапі розвитку нашої держави і не тільки суто з науково-теоретичної, пізнавальної точки зору, а перш за все, як практичне питання, від алгоритму розв'язання якого залежить доля нашої країни та долі конкретних людей.

На користь цього твердження дозволимо собі провести кілька історичних фактів, аби наочно проілюструвати важливість належного кадрового забезпечення для будь-якої соціальної реформи.



Петро I – Російський імператор – коли поставив собі за мету провести глибинну соціальну реформу, яка б повністю змінила обличчя його країни, перше, що зробив, – відправив кілька сотень боярських дітей на навчання закордон. Можна по-різному оцінювати реформи Петра, але слід визнати, що головної своєї мети він в цілому досягнув – змінив соціальну структуру держави. Успіх йому був забезпечений саме тому, що усі його новації спиралися на виплекані ним кадри “пташенят гнізда Петрового” – людей нового мислення, освічених і відповідальних.

Інший приклад вже з новітньої історії: більшовики також намагалися докорінно змінити державний устрій відповідно до власних ідеологічних переконань. Але не зважаючи на ідеологічні принципи, чітко зрозуміли, що “кадри вирішують все”, і тому впритул до 30-х років активно залучали управлінські та технічні кадри минулого царського режиму у власний державний механізм, допоки не підготували достатньої кількості власних кадрів – жорстких та ідеологічно “підкованих”. Старі кадри, за непотрібністю, впродовж 30-х вони знищили. Як бачимо, ідеологія їм не завадила керуватися класичними управлінськими прийомами суспільного адміністрування. Політична демагогія також не стала перешкодою для активного залучення кількох тисяч “буржуазних спеціалістів” (переважно з Німеччини) для розбудови так званої “пролетарської держави”. Змушені визнати, що їм це вдалося, адже майже кожен з нас був свідком міцності та “непробиваємості” радянського державного апарату, вітчизняної бюрократії.

Можливо саме тому Україна у 1918 р. так і не виборола державності, що не було достатньої кількості власних досвідчених кадрів, які б прониклися ідеями незалежної, соборної України і були б готовими служити новій державі.

Хто знає, як би виглядало сучасне обличчя світу, якби в свій час у 80-ті керівництво країни відправило 100 тис. студентів на навчання за кордон, як це наразі робиться у Китайській Народній Республіці і досить успішно і без шкоди для власної ідеології, тим паче, що нафтодолари на той час ще були не вичерпані. Принаймні країна була б забезпечена кваліфікованими кадрами, які чітко розуміються, виходячи з власного досвіду, до якого рівня життя потрібно прагнути. Горбачовська реформа саме тому притерпіла фіаско, що були намагання реформувати країну на тлі старих кадрів, нове покоління управлінців до державного адміністрування майже не залучалося, хоча держава володіла досить потужним механізмом підготовки управлінських кадрів – адміністративною школою комсомолу. Але залишені без попиту на їх організаторські, управлінські, креативні здібності, які б можна було трансформувати для потреб державного управління, комсомольські кадри переважно почали реалізовувати себе у бізнесі, у інших сферах, не пов’язаних з державним управлінням.

Але це лише один штрих, хоча і досить показовий. Як бачимо, праві були давні римляни, які висловлювались – “Historia est magistra vitae” – історія є вчителька життя. Україна перманентно, з моменту свого виникнення, як самостійна держава вже понад 12 років знаходиться у стані реформи і, маючи такий історичний досвід, мала б не повторювати недоліки минулого. Український народ протягом віків пережив стільки буремних негараздів, що просто заслужив зрештою жити добротно та комфортно у власній країні.

Необхідність докорінного реформування державної кадрової політики є загальновизнаною. Ситуація, що склалася, викликає невдоволення як громадян, так і самих представників державного апарату різного рівня. На жаль, у побутовій свідомості кадрова політика сприймається, як просте маніпулювання кадрами, а стосовно вищого державного управління – як патронат над ключовими державними посадами, що нерідко виявляється предметом торгів за лаштунками. І в тому є велика біда та небезпека для нашої держави, що місце зваженої, обґрунтованої, керованої державної кадрової політики займають примхи та тимчасові ситуативні уподобання деяких вищих посадових осіб.



У демократичному суспільстві державна кадрова політика може будуватися тільки на пріоритетах прагматичного (діяльнісного) підходу тобто залучення до державного управління виключно професіоналів. У зв'язку із цим, особливо актуальним визначається теоретичне обґрунтування державної кадрової політики, з тим щоб механізм залучення професіоналів для служби суспільству був юридично забезпечений, а ідеологічні переконання посадовця залишались його особистою справою і не впливали на виконання професійних функцій, розподіл та перерозподіл управлінських портфелів.

Державна кадрова політика має розглядатись, як один з ресурсів суспільного розвитку, а не як засіб боротьби за владу. Для України, у кадровій політиці якої переважають чи корпоративні інтереси, чи ідеологічні підходи, проблема розробки концепції кадрової політики стоїть особливо гостро.

Примітивне уявлення про кадрову політику як засіб боротьби за владу дає перемождо такої боротьби лише тимчасову пірвову перемогу, адже розставивши на управлінські посади хоча і “відданих”, але дилетантів, така особа з часом опиняється у ситуації адміністративного колапсу, коли подібна “команда” не здатна втілити у життя жодного управлінського рішення, не спроможна самостійно мислити і брати відповідальність на себе. У цьому відношенні повчальний приклад Сицилії, коли у 60-70-ті роки цей італійський регіон майже повністю був уражений метастазами мафії та корупції. Без погодження із мафією не вирішувалось навіть питання зарахування на посаду простого лікаря у лікарню чи зарахування абітурієнта у навчальний заклад. Фактично мафія як джерело влади підточила сама себе, оскільки позбулась економічного базису свого існування. Адже на підприємствах, які були їй підконтрольні, був відсутній професійний менеджмент, а у підконтрольних фінансових структурах відсутня виконавча дисципліна. Сицилія поступово перетворилась у найзanedбанішим, найвідсталішим, мало розвинений регіон. І лише у 80-ті, коли відбувся широкомасштабний наступ на мафіозні клани, ситуація у цьому регіоні почала покращуватись.

Виникає справедливе запитання - чому будь-який сучасний перспективний бізнесмен, менеджер відає перевагу при прийнятті на роботу професіоналу з вулиці, аніж родичу чи близькому другові, а при вирішенні кадрових питань державної служби часто відповідальні особи керуються дещо іншими принципами – особистої відданості та кумівства? Адже загальні засади управління і в бізнесі, і в державному управлінні у своїй методології тотожні, з єдиною відмінністю, що бізнес – це справа здебільшого корпоративна, тоді як державне управління – це справа загальнонаціонального масштабу, і тому особи, які працюють в цій сфері, повинні бути макромеджерами, наділеними здатністю мислити стратегічно на більш високому професійному рівні, мати патріотичні державницькі погляди, які не сумісні з “родинно-своячицькими уподобаннями” та нести персональну відповідальність за власні дії. Безперечно, що ситуацію потрібно змінювати кардинально. Кадрова політика держави не може базуватись на принципі “свій-чужий”, що в сучасних умовах є архаїзмом, рудиментом східного середньовічного деспотизму, коли до влади приходив черговий шах і рубав голови усім чиновникам свого попередника.

Вивчення досвіду світової практики державного та регіонального управління у частині кадрового забезпечення дозволяє виділити характерні риси, які притаманні ефективно функціонуючому державному апаратові.

1) Це **гнучкість та ефективність системи управління**, здатність легкого адаптування до швидкоплинних змін. Обов'язковою запорукою цього має стати надання керівникам державних структур, галузевим та регіональним керівникам свободи у визначенні тактичних та оперативних цілей. На зміну бюрократичній залежності має прийти принцип автономної відповідальності за виконання покладених функцій. І саме така схема “більше повноважень – більше персональної



відповідальності” повинна стимулювати до активнішого залучення до власної команди висококласних фахівців, які можуть та вирішать поставлені їм завдання.

2) Для реформування кадрової політики непересічне місце мають і чіткі **стандарти оцінки ефективності діяльності кадрів**. Якщо раніше основна увага приділялась контролю за процесом виконання робіт та використання ресурсів, то наразі наріжним каменем має стати контроль та оцінка результатів та наслідків роботи спеціаліста, оцінка має проводитись не за витратами, а за результатами.

3) Особи, які працюють у сфері державного управління, повинні відчувати **матеріально важливість своєї праці**. І тому не дивно, що найбільш дорого оплачуваними в Прибалтійських країнах є судді та державні чиновники найвищого рангу та кваліфікації. Так, з однієї сторони, кваліфікований державницький менеджмент - річ дорога для платників податків. Але з іншої сторони, як і будь-яка гарна річ, якісне державне управління повинно дорого коштувати. Але при цьому це управління повинно бути якісним, фахівці повинні бути висококваліфікованими, вирішувати економічні, соціальні та інші потреби населення.

4) Також має значення і **розвиток конкурентного середовища**, навіть у такій здавалось би статичній сфері, як державне управління. З цим пов'язано розвиток конкурсів, тендерів, це має обумовити і диференціацію оплати праці. Приміром Канада та Великобританія відмовились від жорстко встановлених окладів державних чиновників і перейшли до системи індивідуальних окладів залежно від здібностей спеціаліста, і це має свій позитивний ефект.

5) Управління має **грунтуватись на ціннісних культурних чинниках**, а не на бюрократичних правилах і нормах. Старі бюрократичні процедури багато у чому втратили свою ефективність. У зв'язку із цим посилюється інтерес до використання культурних та соціальних чинників. Тому має розвиватись система управління процесом удосконалення адміністративної етики формування позитивного іміджу державного апарату, підвищення престижності роботи на суспільство та державу.

6) Необхідно **переходити до професійної державної служби** та ефективного управління персоналом, що базується на безперервній освіті та творчому розвитку державних управлінців.

На останній рисі ефективності функціонування державного апарату хотілось би зупинитись детальніше. Основна мета у системі підготовки персоналу держапарату – це більш тісна кооптація навчального процесу із завданнями адміністративних реформ та модернізації систем управління. Більша увага має приділятися спеціальним знанням та навичкам. Професійна підготовка державних чиновників і осіб, які планують пов'язати свою долю із служінням державі та суспільству, має стати одним із головних інструментів впровадження інновацій у адміністративну систему та сприяти зміні організаційної культури та менталітету чиновників. Приміром, у міністерствах Франції від 2 до 7 відсотків загального фонду заробітної плати спрямовується на навчання та перепідготовку і підвищення кваліфікації чиновництва.

Професійний досвід та глибокі знання, що відіграють вирішальну роль у ефективності державного управління, накопичуються протягом досить тривалого часу та відшліфовуються протягом усього професійного життя державного управлінця. Управлінська майстерність, адміністративна віртуозність, менеджерські якості державного службовця набуваються роками. На думку спеціалістів, становлення службовця як професіонала потребує не менше десяти років. Аби особа набула таких якостей, у розвиток людини необхідно вкласти чималі матеріальні засоби. Підготовка справжнього спеціаліста обходиться суспільству десятки тисяч гривень і такі суми розраховуються за спеціальними методиками. Набагато важче підрахувати ту упущену вигоду, той зиск, який би міг принести державі спеціаліст, коли його професійний досвід залишений без попиту, а важелі державного управління потрапляють до прислужливих



дилетантів, єдиною рисою яких є вислуга перед “патроном”, а підготовані коштом платників податків спеціалісти виявляються потрібними тільки у приватному секторі, у бізнесі, де їх охоче приймають, або закордоном. Поглянемо на рекрутингові сайти Інтернету, де публікуються оголошення про вакансії для вищих керівних кадрів - майже кожне із них пред’являє вимоги до спеціаліста “з досвідом роботи у державних органах”. Хіба це не створює ґрунт для роздумів? Викликає занепокоєння і сучасна ситуація, за якої молодь – економісти, юристи, управлінці – свідомо влаштовуються на роботу у державні структури на нижчу заробітну платню лише для того, щоб набути досвіду та необхідних ділових зв’язків, заздалегідь маючи на увазі згодом перейти на роботу у приватний сектор.

Один із ефективних шляхів забезпечення державної кадрової політики висококваліфікованими спеціалістами був успішно апробований на Хмельниччині, де у Хмельницькому інституті регіонального управління та права було створено факультет “Адміністративний менеджмент”. Цей факультет орієнтується на підготовку професійних державних чиновників нового зразка – політично незаангажованих, відповідальних, професійно обізнаних, з широким кругозором. Інститут проводить політику підготовки спеціалістів широкого профілю конкретними знаннями і спрямовує молодь на вміння нестандартно мислити, не боятись приймати рішення та нести за них відповідальність, орієнтуватись на традиційні та європейські цінності, навчає навичкам державницького мислення. Створення цього напрямку фахової підготовки відбулося досить вчасно. Подільські регіональні органи влади забезпечені кваліфікованими управлінцями високого гатунку, надійним кадровим резервом. Створення Хмельницького інституту стало для освітянської практики України безпрецедентною подією, адже це був чи не найперший випадок створення ВНЗ що базується на комунальній формі власності. Керівництву регіону на той час вистачило сміливості та об’єктивної розсудливості піти на такий крок. І сама життєва необхідність тоді цього вимагала, адже розбудова молодої державності (а Інститут було створено у 1992 р.) вимагала підготовки нових кадрів, які, спираючись на досвід старшого покоління, зможуть приймати нові рішення в нових умовах. І час перевірів виправданість такого експерименту та його ефективність. Наразі Хмельницький інститут управління та права зайняв чільне місце серед навчальних закладів України, користується авторитетом та повагою у освітянських колах, випускники інституту мають попит у роботодавців – органах державної влади та управління. І головне, що Хмельниччина зуміла створити дійсно навчальний заклад за світовими стандартами і високим рівнем підготовки. Це і є внесок Подільського регіону у адміністративну реформу нашої держави. А повертаючись до початку, нагадаємо, що кадрові питання для адміністративної реформи є чи не найголовнішими.

Підсумовуючи викладене хотілось би зазначити, що питання державної кадрової політики безперечно потребує додаткових наукових досліджень. Безперечно, що практичне втілення конкретних кадрових рішень у державі має базуватись на об’єктивних закономірностях, виявлених наукою державного управління, що дозволяє абстрагувати це питання від будь-якого суб’єктивізму, ситуативності, заангажованості, політичної кон’юнктури, корпоративних уподобань. І найважливіша роль у цьому належить загальній теорії державного управління, як суспільній мета-науці. Наукова істина – це не просто знання, яке відповідає дійсності, це знання, яке відповідає фундаментальним аспектам дійсності, що приведені у систему через теорію і отримало обґрунтування на практиці на даному етапі історичного розвитку.

