

В. Ф. Золотарьов,

к.е.н., доц.,
професор кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування,
заступник директора з короткотермінового
підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Узагальнено зарубіжний досвід з управління кадровими процесами в органах влади, вирішення проблем відбору та розстановки кадрів, розвитку кар'єри, підвищення рівня професійної компетентності, узгодження мотиваційних механізмів та оцінювання діяльності посадовців. Запропоновано впровадити зарубіжний досвід кадрового менеджменту в системі публічної служби.

Ключові слова: кадрова політика, зарубіжна практика управління кадровими процесами, кадрові процеси, кадрові технології, органи державної влади, державна служба.

Кадровий процес можна розглядати як сукупність заходів з професійної підготовки та перепідготовки, відбору й розстановки кадрів, що відповідають вимогам загальнодержавної кадрової стратегії, завданням відповідних органів влади.

Кадрова політика в Україні на сьогодні ще не повною мірою відповідає сучасним вимогам і викликам. На різних рівнях влади ще відсутня програма дій щодо розвитку персоналу, а кадровий процес зводиться до здійснення контролю за негативними проявами в роботі з персоналом, причинами виникнення конфліктів. Характерною є відсутність висококваліфікованих кадрів, мотивації до праці посадовців, засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки праці та персоналу, прогнозу кадрових потреб тощо. Кадрові служби більшості органів влади не мають програм розвитку персоналу.

Разом із тим потребує детального вивчення саме зарубіжний досвід удосконалення кадрового менеджменту в системі публічної служби через вплив на механізми підбору та розстановки кадрів, їх професійної підготовки, адаптації та перепідготовки, кар'єрного розвитку посадовців та оцінювання їх діяльності.

У нинішніх умовах докорінних перетворень в Україні проблема адаптації зарубіжного досвіду державної служби до українських реалій є, на нашу думку, не лише актуальною, але й необхідною.

Виходячи з цього, вважаємо за доцільне звернутися до практики зарубіжних країн і проаналізувати основні підходи до управління кадровими процесами в органах влади, які можна використати в процесі розбудови української публічної служби.

Питання формування та реалізації державної кадрової політики в контексті інтеграції України до Європейського Союзу, кадрових процесів і технологій є предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, М. Білинської, К. Ващенко, Н. Гончарук, С. Дубенка, Т. Желюк, Ю. Ковбасюка, М. Лажихи, Н. Липовської, В. Малиновського, О. Оболенського, В. Олуйко, Т. Пахомової, С. Серьогіна та ін.

Попри значну кількість наукових праць, присвячених теоретичним і прикладним аспектам державної кадрової політики, сучасні процеси реформування публічної служби потребують підвищення ефективності всієї кадрової системи, що включає в себе сукупність кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами.

Незважаючи на детально опрацьований категорійний апарат та аспекти діяльності кадрових служб органів влади в науковій літературі, лише в небагатьох працях автори намагаються узагальнити зарубіжну практику управління кадровими процесами в органах влади, що зумовлює актуальність вивчення зарубіжної практики управління кадровими процесами в органах публічної влади.

Метою статті є аналіз зарубіжної досвіду управління кадровими процесами органами публічної влади та вироблення рекомендацій щодо його впровадження в українські реалії.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

– проаналізувати досвід зарубіжних країн з управління кадровими процесами в органах влади;

– розробити рекомендації щодо впровадження позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну практику управління певними напрямками кадрових процесів.

Трансформаційні зміни в суспільстві висувають до державного управління нові вимоги. Це стосується й системи публічної служби, від якої залежить розв'язання соціально-економічних проблем країни, регіону, міста.

Водночас ефективність публічної служби значною мірою залежить від чітко побудованих технологічних процедур управління кадровими процесами в органах влади.

Так, М. Карпа вважає, що на будь-якому рівні реалізації кадрової політики (державному, регіональному або місцевому) відбуваються такі основні кадрові процеси: розробка концепції державної кадрової політики; визначення засобів кадрового забезпечення; формування та реалізація цільових кадрових програм; виконання планів роботи з кадрами і кадрових програм; реалізація основних кадрових програм; розробка стратегії підбору кадрів; відбір кадрів для заміщення посад; процеси розстановки кадрів; процеси прийому та звільнення персоналу; професійна освіта, підготовка, можливість підвищення кваліфікації, компетентності; розробка та втілення стандартів кваліфікації працівників; ідентифікація кадрового складу за показниками (стать, вік, рівень освіти, досвід роботи тощо); здійснення контролю за результатами праці (оцінка, атестація тощо); стимулювання праці; розробка підходів управління з урахуванням індивідуальних якостей працівників; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; формування та ефективне використання кадрового резерву; заходи щодо підвищення престижності роботи в органах публічної влади; оцінка ефективності роботи кадрів органів публічної влади; чіткий розподіл функцій, завдань та відповідальності за їх здійсненням; заходи щодо запобігання корупційних дій тощо [1, с. 356].

На думку Ю. Ковбасюка, одна з причин, що спровокували кризові явища в державному управлінні в Україні, криється у слабкості сучасної системи управління й зумовлена такими основними чинниками: кількісні та якісні втрати кадрового потенціалу; низький рівень професіоналізму; висока

плинність кадрів державної служби; безвідповідальність; корумпованість; низький загальний рівень культури; брак патріотизму [2, с. 19].

До цього переліку, вважає М. Осійчук, можна додати й проблеми реалізації державної кадрової політики, зокрема:

- послаблення контролю та вимогливості до управлінських кадрів; відставання розвитку правового забезпечення боротьби зі зловживаннями працівників апарату державного управління;

- низький рівень мотивації та соціального захисту державних службовців;

- недостатній рівень організаційної культури;

- недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу державної служби в цілому та кадрової політики в ній зокрема;

- застарілі технології та механізми реалізації державної кадрової політики, недостатній рівень їх теоретичної розробки в науковій літературі;

- відсутність цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових служб у керуванні людськими ресурсами на державній службі;

- необхідність всебічного вивчення та запровадження кращого вітчизняного й зарубіжного досвіду формування служб (підрозділів) з реалізації державної кадрової політики [3, с. 28].

Незважаючи на певні реформи в країні, більш послідовну кадрову роботу, криза в кадровій сфері значною мірою ще не подолана.

Звернення до досвіду країн, що успішно подолали перехідний період, на нашу думку, дозволить визначити найбільш прийнятні напрямки подальшого реформування публічної служби в Україні відповідно до європейських стандартів.

Аналізуючи шляхи модернізації публічної служби в зарубіжних країнах, зазначимо, ще більш ніж 20 років тому Д. Осборн і Т. Геблер у праці «Перебудова уряду» сформулювали десять правил, які вважаються класичними й такими, що забезпечують успіх адміністративної діяльності, а саме:

- стимулююче управління: *регулювати, а не керувати*;

- управління, зосереджене на інтересах суспільства: *уповноважувати, а не служити*;

- конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг;
- управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами;
- управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил;
- управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії;
- добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства;
- передбачливе управління: профілактика замість терапії;
- децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування;
- проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах [4].

Важливими складовими вивчення зарубіжної практики є, на нашу думку, забезпечення органів публічної служби підготовленими кадрами на основі відкритих і прозорих конкурсних процедур; досвід професійної адаптації та просування посадовців щаблями ієрархічної градації; механізми оцінювання діяльності державних та муніципальних службовців та ін.

Запровадження принципів рівного доступу всіх бажаючих працювати на професійних засадах, започаткування відкритого конкурсного відбору стали у зарубіжних країнах вирішальними чинниками створення прозорої й високоефективної публічної служби.

Зарубіжні уряди впроваджують на публічній службі методи роботи у приватному секторі, а саме: бригадний характер роботи в процесі прийняття рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, визначення матеріального заохочення посадовців відповідно до кількості, якості та складності виконуваної роботи.

В Японії запроваджено практику, коли призначення на посаду здійснюється за результатами вступних іспитів, участь в яких можуть взяти всі бажаючі після оприлюднення у ЗМІ оголошення про час та місце їх проведення.

Зазначимо, що будь-який орган влади зацікавлений у тому, щоб забезпечити висококваліфікований склад працівників.

Як стверджує М. Капінус, для більшості країн, насамперед з перехідною економікою, звичайним сьогодні є рух робочої сили з державного до приватного сектора, проте існує потреба у збільшенні зворотного руху – з приватного сектора до державного. Залучення високопрофесійних працівників і менеджерів з приватного сектора є проблемним, передусім через низький рівень винагороди державним службовцями. Внаслідок наближення законодавства про державну службу до загального трудового права різниця в умовах працевлаштування між державним і приватним сектором постійно зменшується. Цим підвищується мобільність робочої сили, що є вагомим чинником її розвитку та збільшення організаційної компетентності, а також відіграє важливу роль у мотивації працівників. Традиційні норми, за якими державним службовцям гарантувалася довічна зайнятість, переглядаються на користь уніфікації підходів до найму працівників у приватному секторі. Довготермінові трудові угоди перестають бути поширеними. Державні службовці наймаються на роботу за короткостроковими контрактами без гарантії подальшої зайнятості в державній цивільній службі [5, с. 14].

У США проведення іспитів на посади державної служби складається з трьох етапів: проведення перевірки загальної інтелектуальної підготовленості кандидата з історії та державного устрою країни, економіки, географії, права, міжнародних відносин; визначення здатності кандидата вільно висловлювати свої погляди англійською мовою; проведення перевірки професійних якостей та комунікаційних здібностей, вміння діяти в різноманітних ситуаціях.

Надзвичайно актуальною у зарубіжних країнах постає нині проблема постійного підвищення рівня професійної компетентності посадовців.

На сьогодні у світі існують різноманітні системи підготовки державних службовців, особливості побудови яких залежать від багатьох чинників. Наприклад, в унітарних державах домінують тенденції централізованої підготовки державних службовців, у федеральних – навчання значною мірою децентралізовано. Система навчання залежить також від типу державної служби – кар'єрної (Європа) чи контрактної (Північна Америка) [6, с. 495].

У Франції підготовкою державних службовців займається Національна школа управління, формування вищих кадрів муніципальної служби знаходиться в компетенції Національного інституту територіальних студій, а навчання державних управлінців середньої ланки здійснюють п'ять регіональних інститутів державного управління.

У Франції на кожного випускника після закінчення зазначеної школи (інституту) вже чекає посада іншої категорії. Крім того, проводиться рейтинг слухачів і залежно від місця в ньому випускнику надається право самому обирати посаду. Такий підхід до навчання державних службовців та їх працевлаштування вважаємо корисним і доцільним для запровадження, адже він підвищить мотивацію вітчизняних державних службовців здобувати спеціальну освіту у сфері державного управління [7, с. 433].

У Польщі головним навчальним закладом у системі підготовки посадовців є Національна школа державного управління, в якій студенти навчаються впродовж 1,5 років, а після її успішного закінчення випускників забезпечують роботою в органах влади, де вони зобов'язані відпрацювати щонайменше п'ять років. Підготовка фахівців для роботи в органах влади здійснюється і в недержавних Вищих школах державного управління.

Підготовку посадовців у Греції покладено на Національний центр державного управління та місцевого самоврядування, де здійснюється професійне навчання службовців, які працюють у різних сферах державного сектора, та посадовців місцевих урядів, які працюють на виборних посадах.

Федеральна академія державного управління Міністерства внутрішніх справ Німеччини проводить підвищення кваліфікації державних службовців

федеральних органів влади, навчання новопризначених державних службовців, підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів, а також надає консультативні послуги з добору, оцінювання та кар'єрного просування персоналу. Важливе місце в підготовці посадовців належить Федеральній вищій школі державного й муніципального управління та відповідним земельним вищим школам. Таким чином, базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки й підвищення кваліфікації – всі ці етапи в Німеччині об'єднані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання.

Швейцарська школа державного управління готує студентів і аспірантів для роботи на найвищих посадах органів державного управління за таким спрямуванням: державне управління і маркетинг; державна політика Європи; державні фінанси; державне управління та політичні інститути країни; оцінка державної та місцевої політики; державна екологічна політика; державна політика і людські ресурси; соціальна політика; державне управління та інформаційні системи.

У США процедури конкурсного заміщення посад, просування по службі на основі іспитів та щорічна атестація стимулюють державних та муніципальних службовців постійно підвищувати свій професіональний рівень. У країні відсутній заклад, який би забезпечував єдиний підхід до підготовки посадовців. Так, навчання фахівців для роботи у вищих органах влади здійснюють Школа державного управління ім. Дж. Кеннеді Гарвардського університету, Вища школа державної служби імені Р. Вагнера Нью-Йоркського університету, Школа міських і державних справ Техаського університету в Арлінгтоні та ін. Навчання керівників державних органів середньої й вищої ланок доручено Вашингтонському інституту управління, Інституту державної політики, Професійному інституту державної політики та Американській асоціації управління.

Канадська школа публічної служби займається базовою підготовкою державних службовців, підвищенням кваліфікації на посади вищих керівних кадрів, наданням консультативних послуг органам державної влади та науково-

методичної підтримки особам, що обіймають керівні посади в урядових установах, здійсненням оцінювання знань і результатів діяльності державних службовців.

Запровадження мотивації через кар'єрне зростання у зарубіжних країнах дозволяє задовольняти потреби посадовців щодо підвищення по службі.

Так, у Франції з моменту вступу на державну службу чиновник приблизно знає своє професійне майбутнє: максимум через три роки, незалежно від оцінки роботи, підвищується його ешелон (ранг). З метою планування кар'єри державних службовців у Франції запроваджено «таблицю на просування», запис до неї проводиться за ініціативи службовців залежно від оцінки роботи й внутрішнього конкурсу [7, с. 433].

Цікавим уявляється досвід Німеччини щодо кар'єрного зростання, де передбачається підготовча служба та випробувальний період, під час якого службовець не може бути підвищений на посаді. Звичне службове зростання відбувається за результатами складених іспитів.

Японські закони формально закріплюють за кожним державним службовцем право на підвищення на посаді. Конкурсні іспити проводить Рада зі справ персоналу, яка щороку організовує їх для державних службовців звичайної категорії. Проте мають місце певні обмеження для претендентів на керівні посади. Основним критерієм є наявність відповідної освіти. При цьому успішне складання іспитів не гарантує призначення на посаду, оскільки рішення про призначення приймається по завершенні випробувального терміну протягом шести місяців [8].

Для вдосконалення вітчизняної процедури атестації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та приведення її у відповідність з європейськими стандартами доцільно скористатися зазначеним досвідом.

У більшості зарубіжних країн не обмежуються тільки періодичним проведенням атестації, а проводять щорічну оцінку діяльності посадовців за підсумками виконання планів роботи за рік. Зазначена форма, на наш погляд,

стимулює зростання кваліфікації працівників, розвиток їх ініціативи і творчої активності.

Атестація та оцінювання персоналу органів влади в зарубіжних країнах передбачає жорстку регламентацію та формалізацію всіх етапів і процедур, і насамперед самих форм оцінювання, що забезпечені відповідними інструкціями.

Так, основою процесу атестації посадовців у Великій Британії є заповнення ними звітної анкети, що складається з особистих даних, мети та опису роботи за минулий та наступний рік, пропозицій щодо підвищення рівня кваліфікації, деталізації та оцінки особистих якостей, оцінки можливостей службового зростання, думки особи, яка затверджує звіт, про працівника, який атестується, і про звіт про нього.

У США під час проведення щорічного оцінювання діяльності цивільні службовці звітують про реалізацію поставленого перед ними на початку року робочого плану та подають письмовий звіт визначеної форми. У разі невиконання частини завдань службовець має право на пояснення обставин, що стали йому на заваді. Результати такого оцінювання є основою для прийняття рішення щодо подальшого просування особи по службі або звільнення з посади, чи застосування певного виду покарань [9, с. 188].

Отже, управління кадровими процесами в Україні, виходячи із зарубіжної практики, повинно набути системності, яка передбачає наявність, взаємозв'язок і взаємообумовленість усіх аспектів управління персоналом, її безперервність.

Для забезпечення відкритих і прозорих процедур прийому осіб на публічну службу доречним для української державної кадрової політики було б впровадження практики призначення на посаду в Японії, де забезпечується вільний доступ до участі у конкурсі всіх бажаючих.

Слід зауважити, що сьогодні, у час модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, особливу увагу треба приділяти вивченню та імплементації у вітчизняну практику кращого зарубіжного досвіду. Так, доцільним уявляється

досвід функціонування єдиної системи кар'єрного і професійного зростання Німеччини, відповідних навчальних закладів Франції та Польщі, після закінчення яких випускники мають право самостійно отримати місця роботи в певних органах влади.

Можна було б також порекомендувати скористуватися досвідом Великої Британії та США у визначенні процедур проведення оцінювання посадовців.

З метою врахування зарубіжного досвіду проведення атестації персоналу публічної служби вважаємо за доцільне запропонувати використовувати результати атестації посадовців як реальний фактор мотивації до більш ефективної діяльності.

Узагальнюючи дослідження організації публічної служби у зарубіжних країнах, можна визначити стійкі тенденції до її відкритості, реформування системи оплати праці, морального та матеріального заохочення посадовців.

Таким чином, важливу роль у підвищенні ефективності діяльності органів влади у зарубіжних країнах відіграють вміло побудовані технології управління кадровими процесами. Розглянутий досвід зарубіжних країн щодо відбору кадрів на публічну службу, створення умов для професійного зростання посадовців, підвищення рівня їх професійної компетентності, процедури оцінювання службовців з урахуванням національних особливостей може бути запровадженим у діяльність вітчизняних органів публічної влади.

Перспективами подальших розвідок є здійснення порівняльного аналізу систем підготовки посадовців у зарубіжних країнах та в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Карпа М.* Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 37. – Львів : ЛРІ НАДУ, 2013. – 470 с.
2. *Ковбасюк Ю. В.* Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. В. Ковбасюк // ВІСНИК : громад.-політ. і теорем. вид. – 2011. – № 2. – С. 19–21.
3. *Осійчук М. С.* Модернізація кадрових служб як основа вдосконалення державного управління / М. С. Осійчук // Вісник державної служби України. – 2008. – № 3. – С. 27–33.
4. *Osborne D.* Reinventing Government / D. Osborne and T. Gaebler. – N.-Y., 1992. – P. 2–18, 44–69.
5. *Капінус М. Р.* Світові тенденції розвитку державної служби / М. Р. Капінус // Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку :

матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р.) : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 2 : у 3 ч. – Ч. 3. – 96 с.

6. *Кіцак Т.* Зарубіжні системи підготовки державних службовців / Т. Кіцак // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 18/19 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 560 с.

7. *Пустовіт Т. О.* Мотивація праці як елемент кадрової політики: зарубіжний досвід / Т. О. Пустовіт // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (3 квітня 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. – Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України ; Державна установа “Інститут економіки та прогнозування” Національної академії наук України ; Львівська обласна державна адміністрація. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 572 с.

8. *Драган І. О.* Підходи до удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби: аналіз зарубіжного досвіду / І. О. Драган // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. – 2013. – № 1.

9. *Стельмащук Л. С.* Особливості кар’єрного просування державних службовців у США / Л. С. Стельмащук // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 372 с.

Zolotarev V. F. Foreign experience of HR processes management in government bodies.

The paper summarizes the experience of foreign personnel management processes in government, the problems of selection and placement, career development, professional competence improvement, coordination of motivation mechanisms and evaluation of officials. It is recommended to the introduction into the realities of the Ukrainian personnel management in public service.

Key words: state personnel policy, foreign practice management of human processes, HR processes, human technology, authorities publichnoї authorities, public service.

Золотарев В. Ф. Зарубежная практика управления кадровыми процессами в органах власти.

Обобщен зарубежный опыт управления кадровыми процессами в органах власти, решения проблем отбора и расстановки кадров, развития карьеры, повышения уровня профессиональной компетентности, согласования мотивационных механизмов и оценивания деятельности управленцев. Предложено внедрять зарубежный опыт кадрового менеджмента в системе публичной службы.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, зарубежная практика управления кадровыми процессами, кадровый процесс, кадровые технологии, органы публичной власти, публичная служба.