

В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Проаналізовано досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади за кордоном, запропоновано впровадити до органів влади країні зарубіжні практики у визначеній сфері.

Ключові слова: державна влада; державна служба; організаційно-кадрове забезпечення; кадровий резерв; конкурс; складання іспиту.

The article analyzes experience of organizational and personnel management within authorities abroad and suggests implementation of the best foreign practices into state-management activities in Ukraine.

Key words: public authorities, public service, organizational and personnel management, talent pool, competition, taking an exam.

Аналіз діяльності органів виконавчої влади в Україні засвідчує недостатню увагу з боку більшості органів влади до вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організаційного та кадрового забезпечення владних структур, професійного навчання посадовців і можливого запровадження відповідних кращих практик.

Систематизація зарубіжного досвіду розвитку та впорядкування кадрового забезпечення, практики кадрової роботи та врахування сучасних тенденцій в управлінні людськими ресурсами є для України вкрай необхідним та актуальним завданням. Саме завдяки опануванню зарубіжної практики створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, де державна служба побудована на сучасній концепції кадрового забезпечення, сприятиме вдосконаленню вітчизняного кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби в Україні.

У зв'язку з цим набуває актуальності проблема опрацювання досвіду організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів влади розвинених країн світу, його адаптації до українських реалій.

Питання організаційного та кадрового забезпечення діяльності владних структур із використанням кращого зарубіжного досвіду завжди були в полі зору науковців. Зарубіжну практику кадрової роботи органів влади висвітлювали у своїх працях такі вчені, як І. Василенко, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Лобанов, В. Малиновський, В. Олуйко, С. Серьогін, Д. Стюл, О. Хохлов та ін.

Проте у своїх наукових працях зазначені науковці дещо фрагментарно розглянули питання запровадження зарубіжного досвіду здійснення організаційної та кадрової роботи органами влади до вітчизняної практики.

Метою дослідження є аналіз кращих зарубіжних практик організаційного та кадрового забезпечення органів влади, вироблення пропозицій щодо можливого їх запровадження до державноуправлінської діяльності в Україні.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання: дослідити досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади в зарубіжних країнах; запропонувати кращі практики організаційної та кадрової роботи до впровадження в діяльність органів влади в Україні.

Ознайомлення з досвідом зарубіжних країн щодо здійснення державної кадрової політики на засадах організаційного та кадрового забезпечення органів влади, застосування демократичних норм і правил здійснення кадрової роботи дозволить розвиненим країнам, залежно від особливостей державного устрою тієї або іншої держави, запровадити кращі практики в окресленій сфері.

У роботі проаналізовано досвід організації кадрової роботи в США, Великій Британії, Франції, Німеччині, Китаї.

Наприклад, у США шляхом заохочення мобільності персоналу посадовці здобувають нові знання і навички, розширюють світогляд, перед ними відкриваються перспективи для кар'єрного зростання і розвитку особистості.

В американських відомствах діє система регулярної оцінки роботи посадовців. Мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником. Зазначимо, що всі кар'єрні чиновники зобов'язані регулярно проходити атестацію.

З 1979 р. у США існує Служба вищих керівників, яка покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділові якості адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями і політичними призначеннями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом.

Для вступу до Служби вищих керівників встановлено особливі кваліфікаційні вимоги. Так, вакансії залишаються відкритими протягом чотирнадцяти днів. У випадку, якщо особа вперше претендує на таку посаду, її кваліфікація й управлінські навички оцінює спеціальна комісія, до якої входять три члени даної служби з різних відомств. Крім конкурсних іспитів, існує й альтернативний шлях призначення на посаду в Службі вищих керівників – шляхом участі у навчальних програмах, розроблених у Службі управління персоналом. Однак доступ до навчання також пов'язаний із процедурою відбору. Для нових членів Служби вищих керівників встановлено річний випробувальний термін [3, с. 131].

З метою надання кадровим службам владних структур більшої гнучкості, крім постійних призначень, передбачена можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення здійснюються на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Натомість надзвичайні призначення у випадку крайньої необхідності здійснюються на термін до 18 місяців. На наш погляд, доцільним для України було запозичення досвіду США щодо здійснення тимчасових призначень на посади для розробки наприклад певних програм стратегічного розвитку територій, запровадження пілотних проектів тощо.

У США чотирнадцять урядових департаментів, в яких зайнято близько 85 – 90 % усіх федеральних державних службовців [5, с. 47]. Департаменти мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися за кількістю службовців і покладаються на них функціями. Кожен департамент очолює секретар, який призначається президентом за схваленням сенату.

Урядові департаменти поділяються на бюро, що очолюються частіше професійним чиновником, ніж особою, яка призначена з політичних уподобань. Також слід зазначити, що урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина урядова політика превалює на всіх відомчих рівнях. У них існують свої кадрові підрозділи, що ведуть відбір, оцінку і прийом службовців.

У Франції поняття “державна служба” в широкому значенні означає “здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації” [7, с. 11]. У вузькому значенні поняття “функціонер” виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату.

У Франції державні службовці розподіляються на:

- функціонерів і службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат з наданням чину та підпорядковуються Статуту;
- нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються до штату. Серед них – помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін. [7, с. 420].

Цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженої кількості державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [4, с. 183].

Слід відзначити, що у Франції запроваджено такі типи конкурсів: “зовнішній”, який використовується лише для кандидатів, що вступають на державну службу; “внутрішній” – для просування службовців, що вже мають

певний стаж; “відкритий” – призначений для всіх бажаючих, які відповідають стандартним вимогам. Вважаємо, що зазначений досвід використання різних типів конкурсів на заміщення вакантних посад в органах влади був би ефективним і в умовах українських реалій.

За результатами іспитів журі складає список придатних кандидатів шляхом їх ранжування відповідно до отриманих оцінок. При цьому журі має право взагалі не схвалити жодного кандидата або надати їх менше, ніж кількість вакантних посад, а також складати додатковий список.

Саме призначення здійснюється органом влади або особою, що оголосила конкурс. Орган влади – організатор конкурсу зобов’язаний враховувати рекомендації журі, хоча може й взагалі відмовитися від призначення кого-небудь на посаду.

Конкурс на вакантну посаду є лише одним із засобів добору і просування чиновників. Законом допускаються й інші процедури, а саме: використання списків придатності, професійні іспити або в деяких випадках за довільним вибором. Виходячи із загального статусу, просування чиновників у Франції включає просування сходами і підвищення в чині.

Просування сходами виражається у збільшенні платні залежно від стажу роботи чиновника й отриманих ним оцінок.

Підвищення в чині може здійснюватися шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після одержання рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років або на основі професійного добору, проведеного за допомогою спеціального іспиту.

Таким чином, вважаємо обґрунтованим висновок І. Василенка про те, що одним з основних елементів кар’єри державного службовця у Франції є гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даній установі [1].

Зазначимо, що такого підходу в кадровій політиці, тобто автоматичного просування службовими сходами, немає у США. Вважаємо, це, на наш погляд, є перевагою американської кадрової системи.

У той же час, французька система державної служби є переважно кар’єрною, яка забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі. Хоча останнє іноді приводить до небажання окремими посадовцями виявляти власну ініціативу і творчий підхід у роботі.

Система просування по службі у Великій Британії відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Добір, професійна підготовка і просування по службі організовано таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств особливо цінують подібних професійних керівників або дженералістів за британською термінологією, які перетворюють думки експертів на пропозиції і проекти, зрозумілі іншим державним службовцям і суспільству.

Англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції в конкретних сферах діяльності [8, с. 48].

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Письмовий іспит загального типу являється головною умовою вступу на службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади. Зазначена практика, на нашу думку, повинна бути застосована і на Україні, залучивши до цієї справи Національну академію державного управління при Президентові України, її регіональні інститути та обласні, міські центри підвищення кваліфікації кадрів органів влади, які мають достатній досвід цієї діяльності.

Особливістю державної служби Німеччини є те, що німецький чиновник має довічне призначення. Призначення федеральних державних службовців на посаду здійснюється Федеральним президентом або іншими уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин – “довічно”, “на випробувальний термін”, “в якості почесного службовця” або “на час” із указівкою терміну призначення; у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення вважається недійсним.

Випробувальний термін на німецькій державній службі не може перевищувати п’яти років. Призначення на державну службу здійснюється лише після його успішного проходження і досягнення 27-літнього віку.

Особа, що претендує на посаду чиновника, повинна гарантувати свою готовність захищати конституційний порядок, приносить клятву дотримуватися Основного Закону й усіх діючих у Німеччині законів, сумлінно виконувати службові обов’язки. Крім цього, майбутній чиновник повинен володіти необхідною професійною підготовкою, вид і специфіка якої встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії.

У німецькому законодавстві передбачено 16 груп чиновників: А1-А5 – низькі чини (допоміжно-технічні); А6-А9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10-А13 – вищі чини першого ступеня; А14-А16 – вищі чини другого ступеня (вищі урядові радники).

Умовою допуску до проходження служби нижнього рівня (А1-А5) є: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти, а також підготовча практика з майбутньої спеціалізації.

Для середнього рівня посад (А6-А9) потрібно щонайменше таке: закінчення реального училища, підготовча практика протягом одного року, складання іспиту.

Більш високі вимоги пред'являються до службовців груп А10-А16. Так, до служби на вищому рівні першого ступеня (А10-А13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня. До служби на вищому рівні другого ступеня допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та склали другий іспит.

Зазначена практика відбору кадрів частково вже працює на Україні, проте, на нашу думку, корисним до вже діючої відповідної вітчизняної практики додати вимоги щодо проходження підготовчої практики й випробувального терміну.

Система просування по державній службі детально регламентована законодавством і заснована на принципі підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципу поступового просування (почергове проходження сходинок). Виключення з двох правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [2, с. 256].

У кожній з посадових груп просування по службі включає встановлену професійну підготовку й випробувальний термін. Зменшення зазначених вимог може відбутися, якщо службова діяльність посадовця оцінюється як “дуже добра”.

Досить цікавим вбачається досвід організаційного та кадрового забезпечення державної служби в Китаї. Так, у 1993 р. було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [6, с.130].

З одного боку, в китайській кадровій службі проголошено принципи відкритості, рівності, конкуренції і добору під час прийому кадрів на основі іспитів; з іншого – професіоналізм службовця повинен поєднуватися з його політичною свідомістю і відданістю комуністичним ідеям.

У зазначеному Положенні передбачено такий порядок зарахування на державну службу: спочатку публікується повідомлення про набір на вакантні посади; здійснюється перевірка компетентності претендентів; проводиться відкритий іспит; здійснюється перевірка політичних, ідеологічних і моральних якостей, здатність до роботи; за результатами іспитів і перевірки готуються списки претендентів осіб для зарахування до відповідних підрозділів. Уперше зараховані на роботу державні службовці проходять випробувальний термін протягом одного року, після закінчення якого особи, які відповідають усім вимогам, офіційно призначаються на посади.

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних

урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах. Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі державні службовці чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Серед найважливіших обов'язків китайського службовця можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, самовіддане служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження державної і службової таємниці, справедливості, чесності і безкорисливості.

Державні службовці в Китаї не можуть бути зміщені з посади, знижені в посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративним стягненням за відсутності підстав, передбачених законом, і недотриманні встановленої процедури. Державні службовці отримують винагороду за працю, користуються страховим забезпеченням і страховими виплатами.

Ротація державних службовців у Китаї охоплює переведення на інші посади, переміщення за посадою, призначення на заміну посади і відрядження для загартування. У Положенні передбачається, що державні адміністративні органи всіх рівнів повинні мати певну кількість вакантних місць для прийняття службовців за переведенням, переміщенням, призначенням на заміну посади.

Призначення на заміну посади означає планомірне заміщення керівних посад і низку інших у деяких сферах діяльності.

Відрядження для загартування означає планомірний відбір службовців, що перебувають на своїх посадах, для направлення їх на визначений час у низові установи або підприємства чи практичні організації.

Отже, реформування державної служби в Україні багато в чому спрямоване на досягнення тих самих цілей, що і модернізація державної служби за кордоном, а саме: підвищення ефективності діяльності, раціональності в побудові управлінських структур, простоти в управлінні, демократизації, досягненні високих кінцевих результатів.

Проведено дослідження засвідчило можливість запровадження кращих зарубіжних практик організації кадрової роботи у практичну діяльність органів влади в Україні. Насамперед це стосується досвіду щодо: можливості тимчасового призначення на державну службу для виконання спеціальних програм та важливих завдань (США); проведення різних типів конкурсів для прийняття на державну службу (зовнішній, внутрішній, відкритий) для різних категорій осіб (Франція); складання особами конкурсних іспитів на державну службу, заснованих на програмах вищих навчальних закладів (наприклад, НАДУ), які потім здійснюють підготовку кандидатів на керівні посади (Велика Британія); запровадження необхідності проходження особами при прийнятті на державну службу підготовчої практики та випробувального

терміну (Німеччина); наявності у претендентів відразу зайняти високі посади не менш, ніж двох років досвіду роботи на нижчих посадах (Китай).

Запозичуючи досвід організації організаційного та кадрового забезпечення в розвинених країнах світу, слід урахувувати низку положень. Спочатку слід провести розробку програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки, далі повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом упровадження і його результатів.

Подальші наукові пошуки в зазначеній сфері автором передбачається здійснити у формуванні технологій кадрових процесів в органах влади.

Література:

1. *Василенко І. П.* Адміністративно-державне управління в країнах Заходу : США, Великобританія, Франція, Німеччина / І. П. Василенко. – Томськ : Томський друкарський двір, 2007. – 142 с.

2. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. – М. : Наука, 1977. – С. 256–265.

3. *Лобанов В. В.* Служба высших руководителей в США / В. В. Лобанов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 131–139.

4. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й Международный конгресс. – М., 1993. – С. 182–183.

5. An Outline of American Government // Ed. by n.Glick. USIA. – 1990. – P. 47.

6. *Giobin Zhu.* Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service / Zhu Giobin // International Review of Administrative Sciences. – 1995. – Vol. 61. – № 1.

7. Les fonctions publiques de l'Europe des Douze. Revue française d'administration publique. – 1990. – № 55. – 507 p.

8. *Stul DR.* Britain / DR. Stul // Government and Administration in Western Europe. – Oxford. – 1979. – P. 48–49.

Надійшла до редколегії 19.03.2014 р.
