

УДК 35.08:342

І. Л. Олійник

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЩОДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ВИЩОГО КОРПУСУ

В статті досліджено поняття «державна кадрова політика», встановлено взаємозв'язок категорій «кадрове забезпечення державної служби» та «державна кадрова політика», проаналізовано закордонний досвід кадрової політики щодо формування вищого корпусу в системі державної служби.

Ключові слова: державна служба; кадрове забезпечення державної служби; державна кадрова політика; кадрова політика в системі державної служби.

Постановка проблеми. Розвиток правової держави в Україні безпосередньо пов'язаний з успішністю реалізації кадрової політики в системі державної служби, яка має відповідати демократичним конституційним ідеям, новій моделі державного управління та гарантувати проголошене Конституцією України [1] право громадян на рівний доступ до державної служби. Саме на це й звертається увага Урядом країни у Державній цільовій програмі розвитку державної служби на період до 2016 року [2], де підкреслено, що на сьогодні головними проблемами створення професійної, політично неупередженої та ефективної державної служби є недостатній рівень застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, відсутність цілісної та ефективної процедури управління державною службою в усіх державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті.

Варто також зазначити, що Кабінет Міністрів України одним із варіантів розв'язання зазначених проблем вбачає у впровадженні програмного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі на середньострокову перспективу, що дасть змогу створити умови для професійного розвитку державних службовців, раціонального добору та розстановки кадрів з урахуванням їх професійних здібностей та особистих якостей [2].

В контексті зазначеного, на підтримку такої позиції Уряду, хотілося б відразу навести твердження О. Бісмарка, який свого часу стверджував, що з поганими законами і хорошими чиновниками управління можливе, але з поганими чиновниками не допоможуть ніякі закони [3, с. 369]. З цього ж приводу відомий французький дослідник проблем управління Бернар Гурне підкреслював, що «найпродуманіші структури і найсучасніші знаряддя праці не дадуть очікуваних результатів, якщо службові штати недоукомплектовані або, ще гірше, укомплектовані працівниками низької кваліфікації» [4, с. 24].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення літературних джерел показує, що питання кадрової політики в державному управлінні були досліджені у наукових працях Н. О. Армаш [5, с. 55–69], Л. В. Романюк [6], Р. В. Андрюшкіна [7] та ін. Проте вирішення проблем реалізації кадрової політики в системі державної служби потребує постійного використання сучасних методик, пошуку більш оптимальних процедур, способів відбору на державну службу, вироблення вимог до кандидатів, обліку та аналізу накопиченого вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій галузі, що врешті-решт і обумовлює необхідність нових наукових досліджень за даною тематикою.

У зв'язку з цим метою статті є дослідження зарубіжного досвіду реалізації кадрової політики щодо формування вищого корпусу в системі державної служби.

Виклад основного матеріалу. Як вже було зазначено раніше, кадрове забезпечення

державної служби є однією з ключових проблем державотворення, оскільки результативність та ефективність державного управління безпосередньо залежить саме від кадрового потенціалу державної служби. При цьому, як цілком вірно наголошує І. М. Мельник: «визначальним чинником перспективного розвитку кадрового забезпечення є ефективна кадрова політика в широкому розумінні, яка включає відтворення кадрового потенціалу державного управління, його зайнятість, правове регулювання трудових відносин, організаційних механізмів і процедур відбору» [8]. Близькою до наведеної точки зору є твердження Л. В. Романюк, яка підкреслює, що «формування кадрів органів виконавчої влади полягає в реалізації державної кадрової політики, створенні кадрового потенціалу апарату виконавчої влади, здатного відповідно до закону в цілях всебічного задоволення потреб людини і громадянина та суспільства в цілому виконувати завдання та функції держави. Воно включає забезпечення потреб органів виконавчої влади в державних службовцях шляхом підготовки, добору і розстановки їх на посади та забезпечення правового регулювання їх діяльності» [6, с. 9]. Дійсно, пріоритетне місце в державній кадровій політиці повинно займати саме кадрове забезпечення системи державного управління: насичення структур державної служби професійно підготовленими, відповідальними кадрами.

В контексті зазначеного варто відмітити, що дослідники по різному визначають поняття кадрової політики. Так, з точки зору В. Я. Малиновського кадрова політика представляє собою визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який визначає завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску, змін в організації установи), а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу своєї організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання) [9, с. 54]. На думку В. А. Шахового кадрову політику необхідно розуміти як добір, розстановку і висування кадрів, зайнятих виконанням управлінських функцій на різних рівнях управління [10, с. 14].

Визначальним фактором кадрової політики є державна кадрова політика. На думку Ю. О. Розенбаума, остання представляє собою одну з галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію в суспільстві політики держави і вплив на розвиток суспільства шляхом його керівництва і управління на основі формування кадрового забезпечення державних органів та організацій [11, с. 123]. Тобто, як цілком вірно наголошує Л. В. Романюк [6, с. 19], кадрова політика на державній службі є загальним курсом та послідовною діяльністю держави по формуванню вимог до державних службовців, їх добору, розстановці, підготовці з урахуванням стану та перспектив розвитку державного апарату, прогнозів стосовно кількісних та якісних потреб в кадрах органів державної виконавчої влади. Сутність державної кадрової політики полягає у залученні, закріпленні і використанні в органах виконавчої влади висококваліфікованих спеціалістів, у створенні умов щодо реалізації ними професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування органів державної влади. Головною метою державної кадрової політики є формування такого кадрового потенціалу, який може забезпечувати ефективне функціонування і розвиток державного апарату на професійному, кваліфікаційному і діловому рівнях.

Ефективна кадрова політика має бути спрямована на досягнення таких цілей:

- прогнозування і планування потреби в кадрах;
- підбір та розстановка кадрів;
- розробка методики підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

- удосконалення системи атестації кадрів.

В контексті зазначеного хотілося б відмітити, що реалізації перелічених цілей, з нашого погляду, може сприяти вивчення зарубіжного досвіду кадрової політики в системі державної служби, адже вивчення та творче використання зарубіжного досвіду з питань державного управління взагалі та кадрового забезпечення державної служби зокрема, є одним із засобів інтеграції української держави у світову спільноту. До того ж в період модернізації вітчизняної державної служби [2] використання іноземних розробок сприятиме формуванню ефективної системи кадрової політики в державному управлінні, подоланню наявних негативних тенденцій та традицій. При цьому варто не забувати про те, що елементи позитивного зарубіжного досвіду з означеного питання необхідно адаптувати, враховуючи специфіку українського суспільства, особливості вітчизняної культури та ін.

Відразу варто зазначити, що для багатьох країн останнім часом характерною є тенденція до скорочення управлінського персоналу та переведення певних посад службовців з державного у приватний сектор. Відбувається зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення та прийняття рішень. Таким чином західноєвропейські держави намагаються раціонально витратити гроші платників податків. Державна служба оцінюється у переважній більшості за кінцевим результатом. Така позиція призводить до підвищення рівня організації державної служби.

В контексті дослідження хотілося б розглянути практику кадрового забезпечення державної служби в США. Так, у цій країні на Бюро управління персоналом державної служби покладено завдання забезпечення централізації і координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їхньої праці, підвищення кваліфікації, заохочення і покарання, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення кадрової роботи.

Варто також зазначити, що в США також функціонує Рада по захисту системи заслуг, повноваження якої зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби в області найму, звільнення і проходження служби відповідно до принципів «системи заслуг». До того ж в США на рівні законодавства закріплено дев'ять основних принципів системи заслуг, а саме:

- «рекрутування» службовців з усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням відповідно до здібностей, знань і умінь при справедливій та відкритій конкуренції;

- справедливе і неупереджене ставлення у процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя і конституційних прав;

- рівна оплата за працю рівної цінності з урахуванням як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектора в поєднанні з заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи;

- високі стандарти чесної поведінки і турботи про суспільні інтереси;

- дієве і ефективне використання федеральної робочої сили;

- збереження сумлінно працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність є незадовільною, та звільнення тих, хто не може і не хоче відповідати потрібним стандартам;

- поліпшення роботи шляхом ефективного навчання та підготовки;

- захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу;

- захист службовців від покарань за законне розкриття інформації [12, с. 151–152].

Державна служба в США поділяється на конкурсну та виняткову. Назва «конкурсна» пояснюється тим, що всі призначення на цю службу відбуваються за результатом відбору на конкурсних іспитах. Більше ніж 90% всіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва «виключна» відображає положення, за яким посади цієї служби виключені з під дії Закону про цивільну службу. У число «виняткових» входять службовці Агентства з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, представництв США в міжнародних організаціях.

У кожній установі державної служби є свій план просування по службі. У разі, якщо на певну посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс. Критерії для просування ті ж, що і для прийняття на державну службу, однак відомствам рекомендовано відмовитися від письмових чи усних тестів. Кваліфікаційні стандарти для просування розробляються також окремо кожним відомством і визначають мінімум вимог для успішного виконання відповідної роботи. Всі кандидати, що відповідають цим стандартам, а також іншим вимогам, необхідним за законом (наприклад, належність до певної категорії), можуть претендувати на посаду. З них відбирають зазвичай 3-5 осіб, що володіють найбільш високою кваліфікацією, чії кандидатури передаються на розгляд спеціального чиновника, який і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму та дискримінації [12, с. 155–156].

Варто зазначити, що окрім позитивних рис конкурсного відбору, є й негативні, наприклад, дорога вартість процедури, фактична перевага осіб, що мають кращу підготовку. Проте з нашого погляду країна зазнає більших збитків від непрофесійного службовця. Тому вважаємо, що необхідно більш широко впроваджувати систему конкурсного відбору на посади державних службовців в Україні.

Підводячи підсумок розгляду деяких аспектів кадрової політики в системі державної служби в США, хотілося б навести твердження відомого американського юриста і політолога О. Сталя, який вважає систему посадової кваліфікації найбільш зручною формою для організації праці службовців нижчих і середніх категорій: «перевага системи посадової кваліфікації заснована на простій ідеї: найкращою, довготривалою і найбільш ефективною формою стимулювання службовців нижчих і середніх категорій є сама їх робота. Іншими словами, характер службової діяльності – та сила, яка привертає людей, підтримує їх інтерес до роботи і перешкоджає пошукам кращих умов праці». Отже, робить висновок О. Сталь, шляхом науково обґрунтованого визначення обсягу обов'язків, пов'язаних з посадою, і вмілого підбору кандидатур, зацікавлених у тому, щоб зайняти її, можна домогтися досить ефективної організації службової діяльності чиновників. Однак на високих адміністративних посадах необхідна принципово інша система – «система звань». На думку О. Сталя, система посадової кваліфікації сприяє досягненню максимальної продуктивності праці, а система звань веде до розвитку якостей адміністратора і творчого ставлення до роботи (у викладенні І. А. Василенка) [12, с. 157–158].

Продовжуючи розгляд кадрової політики в системі державної служби у країнах світу, варто зазначити, що на відміну від США у Франції існує три різновиди конкурсів:

- зовнішній, що призначений лише для кандидатів, які поступають на державну службу;
- внутрішній – для пересування службовців, що мають певний стаж;
- відкритий – для всіх бажаючих.

Для проведення таких конкурсів створюється конкурсна комісія, яка за результатом іспитів (в усній та письмовій формі) складає список кандидатів на державну службу, ранжуючи їх відповідно до суми набраних балів. Проте призначення на посаду здійснює той орган, який оголосив про конкурс.

Підвищення по службі у Франції відбувається двома шляхами. По-перше, за вибором, шляхом внесення службовців до щорічних списків підвищення. По-друге, на основі професійного відбору, що здійснюється за допомогою екзамену.

Таким чином, одним з основних елементів кар'єри у цій країні, на відміну від США, є гарантія повільного, але вірного просування «по службовим сходам» відповідно до вислуги років або за старшинством перебування в певній установі, тобто автоматичне пересування по службі. Вважаємо, що така система забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість в перебуванні на державній службі. Проте має і свої недоліки: службовець знатиме, що його рано чи пізно переведуть на вищу посаду, тому не виявляє ініціативності та наполегливості у роботі.

На відміну від Франції, у Великобританії за загальним правилом для підвищення по службі державних службовців існує практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складається чиновником, що стоїть на одну-дві сходинки вище тих, щодо яких звіт проводиться. Звіти надаються до Ради з просування міністерства. Члени цієї Ради призначаються міністром, останньому належить також остаточне вирішення питання про підвищення по службі висунутих чиновників.

Варто відмітити, що англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства в інше і з однієї групи в іншу достатньо обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам. Вся система найму, навчання та просування по службі у Великобританії організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю [12, с. 178–179].

Цікавим також є досвід кадрового забезпечення державної служби у Німеччині. У цій країні призначення на посаду державного службовця відбувається лише після закінчення випробувального терміну, який іноді триває до п'яти років. Важливою умовою для прийняття на державну службу є також досягнення кандидатом 27-річного віку.

Система пересування по службі в Німеччині достатньо регламентована законодавством. Вона заснована на двох принципах: підвищення кваліфікації (що підтверджується спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, чи складанням відповідного екзамену) та принципі поступового пересування (почергове проходження ступенів) [7, с. 46].

Розглядаючи деякі аспекти кадрової політики в системі державної служби у зарубіжних країнах світу, певну увагу хотілося б приділити питанню оцінки діяльності державного службовця, що дає змогу прийняти рішення про підвищення службовця у посаді, чи навпаки – звільнення з займаної посади. Так, в Російській Федерації розроблено програму оцінки ефективності діяльності державних службовців, відповідно до якої оцінка діяльності державних службовців представляє собою процес визначення ефективності їх діяльності під час реалізації цілей і завдань органа державної влади відповідно до їх компетенції, що дозволяє отримати суттєву, значущу інформацію для прийняття подальших управлінських рішень.

Процес оцінки ефективності діяльності державного службовця включає в себе такі елементи:

- встановлення чітких стандартів діяльності для кожної посади та критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності у посадових регламентах службовця;
- вироблення процедури оцінювання ефективності діяльності (періодичність, методи оцінювання);
- безпосередньо оцінка ефективності діяльності за тими чи іншими методами;
- обговорення результатів оцінки з працівником;
- прийняття рішення за результатами оцінки та документування оцінки [13].

В контексті зазначеного хотілося б навести приклад оцінки ефективності діяльності державних службовців в Німеччині. Так, у цій країні в Міністерстві фінансів застосовується система бальної оцінки працівників, що здійснюють перевірки. Сутність бальної оцінки полягає в тому, що залежно від категорії кожного перевіреного підприємства (великого, середнього, малого та дрібного, а також галузевої належності) інспекторів зараховується певна кількість балів (від 1 до 8). При цьому за звітний рік кожен інспектор повинен набрати щонайменше 34 бали, що дає підставу начальникові дійти висновку про його службову відповідність. Після закінчення фінансового року керівник відділу вирішує, чи існують підстави у разі значного відхилення результатів роботи конкретного інспектора від нормативного показника критично розглянути його діяльність і вжити відповідних організаційних заходів. Вважаємо, що такий досвід бальної оцінки державних службовців певних органів влади може бути використаний і в Україні.

Висновок. Таким чином, в українській кадровій політиці в системі державної служби можуть бути використані закордонні технології відбору та пересування по службі державних службовців. Важливим елементом цього процесу має бути висування чітких вимог до кандидатів на будь-яку державну посаду, гласність та публічність відбору, створення реально діючої конкурсної системи тощо. Необхідно створити привабливу для громадян систему ефективної мотивації державних службовців, що буде заснована на їх матеріальному та моральному стимулюванні. Проте при «запозиченні» елементів зарубіжної кадрової політики в системі державної служби варто враховувати такі положення: необхідність розробки програми впровадження; апробація різних моделей організації кадрової роботи в якості експерименту, поступово; розробка механізму контролю за ходом впровадження та результатами.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : постанова Кабінету Міністрів України № 350 від 13.05.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1367.
3. Concise Colambia Dictionary of Quotations. – New York : Colambia University Press, 1992. – 387 p.
4. Гурне Б. Державне управління /Б. Гурне, пер. з фр. В. Шовкун. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
5. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Надія Олексіївна Армаш. – К., 2005. – 200 с.
6. Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Людмила Валеріївна Романюк. – К., 2005. – 209 с.
7. Андрюшкин Р. В. Кадровое обеспечение государственной службы : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Роман Владимирович Андрюшкин. – Санкт-Петербург., 2001. – 174 с.
8. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/melnic.pdf.
9. Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. / В. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
10. Система работы с кадрами управления / отв. ред. В. А. Шаховой. – М. : Мысль, 1984. – 240 с.

11. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров : социально-правовые проблемы / отв. ред. В. И. Ремнев. – М. : Наука, 1982. – 230 с.
12. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
13. Оценка эффективности деятельности государственных служащих [Электронный ресурс]. – Режим доступа : gov.cap.ru/home/25/admref_2_2.doc.

Стаття надійшла до редакції: 11.11.2013 р.

I. L. Olijnyk

FOREIGN EXPERIENCE OF PERSONNEL POLICY IN THE PUBLIC SERVICE: FORMATION THE CORPS OF LEADERS

Efficiency and performance of all levels state administration bodies depend on their chiefs, because the very chief organizes the work of the structural subdivisions of the body and assures its activity in general, the chief is vested with the biggest range of official and power authority in the subordinate government body and has the great impact on all spheres of this body performance. Furthermore, the chief of civil service in the government body faces the double task: organization of efficient maintenance of statutory, specific and intrinsic to the very government body functions and missions and assurance of protection and observance of rights and legitimate interests of citizens and organizations.

In this regard the paper considers the issue of forming the corps of governmental bodies chiefs, who have status of civil servants. The international experience of the personnel policy in the public service has been analyzed also.

It is concluded that in the Ukrainian personnel policy of the civil service may be used the international experience of the acceptance and movement of civil servants. An important element of this process should be clear requirements for candidates for any public office, publicity and publicity of selection, creating a real competitive operating system and so on.

However, when «borrowing» elements of international experience should be considered: the importance of testing different models as an experiment, develop mechanism to monitor the progress of implementation and results and so on.

Keywords: *public service; providing cadres of the public service; state personnel policy; personnel policy in the public service.*

УДК 342.92

С. С. Овчарук

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ВО ФРАНЦИИ

Современное французское административное право - продукт двухсотлетнего развития системы органов государственного управления. Администрация в своей деятельности связана законом и несет ответственность за превышение власти и другие незаконные действия, за причиненный ею ущерб. Административному праву Франции присущи высокая правовая культура, тщательная разработанность процедур и правил деятельности должностных лиц, отдельных правовых норм и целых институтов. Существенная роль в становлении административного права Франции принадлежит административным судам, которые сыграли решающую роль в формулировании норм административного права.

Ключевые слова: *административная процедура, институт права, институт административных процедур.*