

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тетяна Горецька,

головний спеціаліст протокольного відділу,
аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Тенденції реформування управління людськими ресурсами на державній службі в країнах ОЕСР

У статті розглядаються тенденції реформування систем державної служби в країнах-членах ОЕСР та потенційні ризики, які виникають у результаті цих реформ.

Ключові слова: управління людськими ресурсами, тенденції, ризики, реформування, ОЕСР.

The author describes trends in the reform of employment practices in the civil services of member nations of the OECD and also looks at some of the emerging issues and challenges governments will be facing in the future with respect to managing their human resources.

Key words: trends, human resource management, challenges, OECD.

Постановка проблеми. За останні 20 років уряди країн-членів ОЕСР розпочали системні реформи у сфері державного управління, ключовим елементом яких стало управління людськими ресурсами як найважливішим стратегічним інструментом систем державного управління. Великого значення для урядів набуло питання ефективності державної служби та її орієнтованості на громадян.

Традиційно вважалося, що державна служба, пропонуючи високий рівень стабільності роботи або навіть роботу "на все життя", відрізняється від інших видів праці і тому потребує спеціальної системи організації. Але за останні два десятиріччя державна служба почала втрачати ці специфічні риси, частково

через передачу у процесі реформування приватному сектору деяких "державних" функцій, частково через скорочення адміністративних витрат урядів країн ОЕСР, а також з метою полегшення доступу на державну службу [2, с. 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями реформування та модернізації державної служби займається широке коло як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, теоретичний та порівняльно-правовий аналіз закономірностей адміністративної реформи в країнах Центральної Європи надано у працях Н.Нижник, В.Лемак, С.Озірської, Ю.Полянського.

Дослідження проблем адміністративного і конституційного права, державного управління, адміністративної реформи здійснено В.Авер'яновим, А.Пухтецькою. Загальнонаукові та законодавчі засади державної служби, зміст і особливості її основних інститутів, основні положення щодо формування та реалізації державно-службових відносин у державному апараті знаходимо у працях О.Оболенського, Ю.Сурміна, В.Бакуменка. Н.Колісниченко розкрила проблеми європеїзації державної служби України через європеїзацію основних принципів державного управління, адаптацію законодавства, переорієнтацію діяльності державних службовців на надання якісних управлінських послуг.

Серед зарубіжних науковців слід відзначити праці П.Аукойна, який провів дослідження з проведення адміністративних реформ у Великобританії, Австралії та Новій Зеландії. Н.Флінн здійснив порівняльний аналіз реформування державного сектору в різних країнах Європи (Німеччина, Великобританія, Швеція, Франція та ін.), а також досліджував питання проведення реформ та їх нових напрямів у Великобританії. К.Демке, Д.Боссарт висвітлювали спільні та відмінні тенденції у структурі та організації державної служби у країнах-кандидатах до вступу до ЄС, приділяючи особливу увагу питанням законодавчої бази цієї галузі.

Широке коло досліджень щодо реформування систем державної служби в європейських країнах, а також вироблення

практичних рекомендацій для проведення реформи в Україні було зроблено багатьма науковцями та експертами-практиками європейських програм та органів, таких як SIGMA, TAIEХ, Twinning, TACIS, ОЕСР, Рада Європи, Європейська комісія тощо.

Невирішена раніше частина загальної проблеми.

Незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, не достатньо вивченими залишаються ризики, що супроводжують реформи у сфері управління людськими ресурсами на державній службі.

Мета статті - проаналізувати основні тенденції реформування сфери управління людськими ресурсами на державній службі в країнах ОЕСР та виявити потенційні ризики, що виникають у результаті проведення цих реформ.

Виклад основного матеріалу. Система державної служби традиційно поділяється на посадову та кар'єрну. Відповідно до кар'єрної моделі державні службовці можуть перебувати на державній службі протягом усього свого трудового життя [2, с. 2]. Підставою для вступу на державну службу є наявність диплома вищого навчального закладу та проходження конкурсу.

Основою посадової системи є принцип найму працівників за їх компетентостями, необхідними для конкретно визначеної посади або сфери роботи [2, с. 2]. Посадова модель забезпечує більш широкий доступ до працевлаштування на державній службі і прихід на посади працівників з інших секторів, саме тому і характеризується як більш відкрита.

Наразі жодна із систем державної служби у світі не може бути прикладом цілком кар'єрної або посадової системи державної служби.

На сьогодні серед країн ОЕСР поширюється практика запозичення певних елементів однієї чи іншої моделі з метою зменшення ризиків. Наприклад, державна служба Канади належить до посадової системи, але для високопосадовців, економістів та визначеного кола майбутніх лідерів застосовуються підходи кар'єрної системи [3, с. 4-5].

Схожий до Канади досвід мають більшість країн ОЕСР, оскільки вони також ефективно використовують можливості так званої "гібридної" (тобто змішаної) системи державної служби, в якій успішно комбінуються деякі аспекти і кар'єрної, і посадової систем.

Отже, *першою тенденцією* у сфері державного управління є поєднання елементів моделей державної служби.

Потенційним ризиком для кар'єрної моделі державної служби є створення такої державної служби, яка б реагувала на швидкі зміни та потреби сучасного суспільства. Для посадової системи питання забезпечення служіння бюрократії суспільним інтересам.

Традиційною нормою в країнах ОЕСР була постійна зайнятість у державному секторі з набагато вищими гарантіями та пенсійними пільгами, ніж у приватному секторі. Ця ситуація значно змінилась із кінця 1980-х рр. [2, с. 4]. Поступово відмінності між державним та приватним сектором почали нівелюватися. Наприклад, законодавство, що стосується державної служби, стає більш гнучким, починають поширюватися трудові угоди на основі контрактів з визначеним терміном перебування на посаді. Статус державних службовців наближується до статусу звичайних працівників із відповідним зменшенням їх привілеїв, гарантій та пільг.

У деяких країнах спеціальні правила гарантування довготривалого працевлаштування на державній службі були скасовані та державні службовці почали підпадати під дію загального трудового права [3, с. 7]. Наприклад, в Австралії, Новій Зеландії та Швеції цей процес почався ще на початку 1990-х рр. Країною, яка провела найбільш радикальні реформи щодо зміни статусу державних службовців, стала Швейцарія. Весь федеральний штат цієї країни тепер має статус звичайних працівників за винятком окремих категорій посад вищих державних службовців, наприклад, посади членів корпусу Федеральної Апеляційної Комісії.

В Австралії у 1995 р. безстроковий найм державних службовців був змінений на призначення з визначеними термінами перебування на посаді; нові працівники наймалися на контрактній основі, без надання статусу державного службовця [3, с. 7-8]. В Іспанії також відбулись законодавчі трансформації щодо працевлаштування на державній службі, в результаті яких державні службовці почали працювати на контрактній основі.

Отже, *другою тенденцією* є зміна статусу державних службовців і як результат скорочення їх привілеїв, гарантій та пільг.

У зв'язку з вищезазначеними змінами у статусі державних службовців виникає низка ризиків для урядів країн: по-перше, загроза збереженню фундаментальних культурних цінностей державної служби; по-друге, зменшення конкурентоспроможності державного сектору з приватним за залучення на посади здібних кандидатів.

У сучасному середовищі, де виникло багато нових викликів та завдань, уряди багатьох країн намагаються трансформувати свої системи державної служби та створити таку її організаційну культуру, службу, яка б насамперед орієнтувалась на результат, а цілі окремих працівників та відділів збігалися з цілями організації. Головна мета таких заходів полягає в тому, що керівники матимуть змогу отримувати об'єктивну інформацію про результати ефективного/неефективного виконання роботи окремого працівника/відділу та винагороджувати їх відповідно до результатів виконаної ними роботи [1, с. 27-28].

Протягом останніх п'яти років більшість країн ОЕСР почали оцінювати виконання роботи державних службовців на основі їх рівня досягнення цілей та завдань, що стоять перед організацією. Тепер у країнах ОЕСР діють системи винагород, які ґрунтуються на результатах індивідуального виконання роботи. Винятком є такі країни, як Греція, Ісландія, Японія, Люксембург та Іспанія [3, с. 8].

Розмір винагороди за ефективне виконання або санкцій у випадку неналежного виконання посадових обов'язків в одній

країні відрізняється від іншої, але диференційована оплата за досягнуті результати в процесі виконання завдань стала важливою темою для всіх урядів. У результаті започаткування такої системи оплати праці урядам країн ОЕСР вдалося, з одного боку, значно підвищити індивідуальну мотивацію та звітність державних службовців, досягнути ефективності, з другого - її запровадження пронизане багатьма такими труднощами, як отримання об'єктивної інформації, вимірювання результативності, вкладу в спільну роботу окремого службовця тощо [1, с. 93-207].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що *третьою тенденцією* у процесі реформування систем державної служби у країнах ОЕСР є запровадження управління за результатами.

Запровадження оплати праці за результатами несе для країн ОЕСР кілька ризиків. По-перше, це може сприяти тому, що державний службовець буде зосереджуватися лише на короткотерміновому успіху виконаної роботи, навіть коли організація має довготермінові цілі. По-друге, зосередження значної уваги на результатах роботи окремих працівників не дає змоги цілком об'єктивно оцінити колективні зусилля у випадку вирішення питань, що стосуються всього підрозділу. По-третє, значна увага до матеріальної винагороди за результати роботи знижує значущість інших важливих складових роботи: задоволення від праці, можливість просування по службі та гнучкість в організації. По-четверте, присутність фактора суб'єктивності в оплаті праці за результатами.

Повноваження за розробку політики управління людськими ресурсами є централізованими у більшості країн ОЕСР, але у деяких з них розробка та впровадження цієї політики є децентралізованою [2, с. 4]. Хоча масштаб децентралізації в різних країнах відрізняється, більшість країн ОЕСР делегували повноваження щодо управління людськими ресурсами підрозділам та агенціям з метою надання управлінцям більшої гнучкості та свободи.

Ефективним показником рівня децентралізації є ступінь контролю за фондом оплати праці з боку підрозділів (визначення розміру винагород, призначення премій, інших додаткових виплат тощо) [2, с. 4]. Передання функцій відповідальності за розпорядження бюджетом є головним аспектом децентралізації, у той же час централізований контроль за такими ключовими аспектами управління людськими ресурсами, як чисельність персоналу, класифікація, атестація та оплата праці може бути зменшений. Країнами, де практикується передача повноважень щодо розпорядження фондом оплати праці, є Великобританія, Данія, Нова Зеландія, Фінляндія, Швеція, Канада і Нідерланди.

Відповідно до результатів звіту країн ОЕСР [3, с. 11-14], центральні органи влади, відповідальні за розроблення політики управління людськими ресурсами, все ще відіграють визначну роль. У деяких країнах, наприклад в Бельгії і Швеції, такі органи були скасовані, у той час як в інших країнах їх функції були зменшені.

У багатьох країнах ОЕСР центральні органи займаються питаннями розробки нормативно-правових актів у сфері державної служби та їх дотриманням державними службовцями; визначенням базових стандартів політики управління людськими ресурсами на державній службі, інакше кажучи, їм надана більш стратегічна роль, а не контролююча, як це було раніше [3, с. 13].

Типи центральних органів влади, відповідальних за політику управління людськими ресурсами, у 22-х країнах ОЕСР та їх підпорядкованість показані в таблиці.

**Центральні органи влади, відповідальні
за політику управління людськими
ресурсами та їх підпорядкованість
(на прикладі 22-х країн ОЕСР) [3, с. 7]**

Центральний орган	Підпорядкованість	Країни
Без центрального органу влади	–	Бельгія, Швеція
Окреме міністерство/відомство	Міністерство фінансів Міністерство/агентство, відповідальне за державну службу Прем'єр-міністр або Кабінет міністрів	Данія, Фінляндія, Португалія, Іспанія, Австралія, Австрія, Франція, Норвегія, Нова Зеландія, США, Німеччина Чеська Республіка, Великобританія, Польща, Словацька Республіка, Мексика
Кілька відомств	Комісія з питань державної служби + Міністерство/агентство, відповідальне за державну службу	Японія, Корея
	Комісія з питань державної служби + Міністерство фінансів Комісія з питань державної служби + Міністерство фінансів + Секретаріат ради казначейства	Ірландія Канада

Децентралізацію повноважень за політику управління людськими ресурсами можна відзначити як *четверту тенденцію* у сфері державного управління. Наслідком цієї тенденції може стати ризик втрати відповідних цінностей та надбань державної служби у зв'язку із перетворенням систем державної служби на більш гнучку.

Особлива увага в багатьох країнах світу приділяється системі управління корпусом вищих керівних кадрів. У багатьох країнах ОЕСР система управління корпусом вищих керівних

кадрів відрізняється від системи управління інших державних службовців. Поділ на групи державних службовців (вищі керівні кадри та державні службовці) відбувся з кількох причин: потреба в побудові і відповідна зміна культури державної служби, передусім, пов'язана з орієнтованістю на результат; підвищення мобільності керівних кадрів між міністерствами або підрозділами; формування спільних цінностей та корпоративної культури між високопосадовцями [2, с. 4-5].

Для корпусу вищих керівних кадрів у багатьох країнах діють спеціальні правила відбору та найму на посаду. Наприклад, були розроблені рамки компетентностей, де детально описано, якими навичками, знаннями та вміннями повинен володіти кандидат, щоб зайняти відповідну високу посаду.

Віднедавна багато урядів, особливо ті, де діє посадова система державної служби, зосередили свою увагу на розвитку лідерства. Основним завданням програм розвитку лідерства є індивідуальна здібність особи підвищувати ефективність державного сектору, працювати на результат.

Трансформація корпусу вищих керівних кадрів не є легким завданням, адже тут виникає ризик втрати рівноваги між державними службовцями як професіоналами державної служби та службовцями, які служать політикам. У свою чергу, щоб мінімізувати загрозу політичного впливу, корупції, уряди країн повинні вжити відповідних заходів щодо зміцнення іміджу державної служби. Перед урядами країн постає завдання створення своєї власної практики управління корпусом вищих керівних кадрів з урахуванням національних культурних особливостей держави.

Таким чином, можемо виокремити *ще одну тенденцію*, що має місце у сфері державної служби багатьох країн, - це створення та ефективне управління корпусом вищих керівних кадрів державної служби.

Висновок. Такі явища, як глобалізація, демократизація, проблеми та зміни на ринку праці за останні десятиріччя визначили основні напрями модернізації та принципи

державного управління в багатьох країнах світу, зокрема і у сфері управління людськими ресурсами на державній службі.

Найбільш радикальні реформи щодо управління людськими ресурсами на державній службі були проведені в країнах ОЕСР. Кожна із тенденцій реформування несе з собою як позитивні елементи, так і певні ризики.

Децентралізація, створення корпусу вищих керівних кадрів, запровадження управління за результатами, зміна статусу державних службовців приводять до ефективних результатів, зміцнюють імідж та сприяють створенню ефективної, високопрофесійної державної служби, зорієнтованої на досягнення основних цілей державного управління та здатної швидко реагувати на нові потреби та виклики суспільства.

Перспектива подальшого розвитку проблеми. Подальшими дослідженнями можуть стати можливості закріплення окремих тенденцій на державній службі України, поєднання позитивних елементів обох систем державної служби, пов'язаних з ними ризиків та методів їх коригування.

Список використаних джерел

1. Performance-related pay policies for government employees Електронний ресурс / Organization for Economic Co-operation and Development. - Paris: OECD Publishing. - 2005. - 217 р. - Режим доступу : http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/kulfoldi/performancecelatedpaypolicies_OECD.pdf

2. Policy Brief: Public sector Modernisation: Modernising Public Employment Електронний ресурс / Organization for Economic Cooperation and Development. - Paris: OECD Publishing. - 2004. - 8 р. - Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/33660031.pdf>

3. Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management / Organization for Economic Co-operation and Development. - Paris: OECD Publishing. - 2005. -

25 р. - Режим доступа : [http://www.oecd.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT000097C6/\\$FILE/JT0018476.PDF](http://www.oecd.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT000097C6/$FILE/JT0018476.PDF)