

**Наталія Морозова,**  
аспірант кафедри соціальної  
і гуманітарної політики НАДУ

## **Сучасний кадровий менеджмент на державній службі: зарубіжний досвід для України**

У статті розглядаються принципи добору та найому державних службовців у країнах світу та Європейського Союзу, методи застосування ними на практиці дієвої політики у сфері менеджменту людських ресурсів на державній службі. На основі аналізу досвіду кадрового менеджменту на державній службі в зарубіжних країнах пропонуються заходи, які дадуть змогу збагатити вітчизняний досвід у цій сфері та удосконалити його відповідно до кращих світових зразків.

*Ключові слова:* державна служба, політика кадрового управління, кадровий менеджмент, людські ресурси, планування кар'єри, посадова система державної служби, кар'єрна система державної служби.

In the article principles of selection and hiring of civil servants in the countries of the world and the European Union, methods of application by them concerning application methods in practice of an effective policy in sphere of management of human resources on public service are considered. On the basis of the spent analysis of experience personnel on public service in foreign countries a number of measures which will help to improve domestic experience is offered to management and to enrich with its best world samples.

*Key words:* Public service, a policy of a personnel administration, personnel management, human resources, career planning, official system of public service, career system of public service.

*Постановка проблеми.* Найбільш досконалі методики організації праці не дають очікуваних результатів, якщо персонал установ і органів державного управління буде недоукомплектований державними службовцями необхідного рівня кваліфікації. Ось чому надзвичайно серйозна увага в органах державного управління має приділятися кадровому

питанню, а саме стратегічному управлінню людськими ресурсами. Актуальність питання реформування державної служби в Україні зумовлюється як необхідністю раціонального та мотиваційного використання потенціалу її людських ресурсів, так і можливістю входження України до ЄС, що потребує поступового впровадження європейських стандартів державної служби. Ця реформа стосується різних аспектів державної служби, у тому числі і систем кадрового менеджменту.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Вагомий внесок у дослідження проблеми добору, розстановки та виховання управлінських кадрів зробили такі науковці, як В.Князев, Ф.Панасюк, В.Скуратівський, О.Яковенко; еволюцію системи відбору управлінців та деякі інші аспекти кадрової політики досліджували П.Надолішній, О.Петришин, В.Тронець, В.Яцуба. У роботах В.Олуйка, Т.Мотренка, О.Воронька, С.Дубенко та інших науковців дістали розвитку питання кадрової політики державної служби, пов'язані з динамікою кадрів в органах влади.

Водночас, незважаючи на різноплановість досліджуваних аспектів, залишається актуальним пошук ефективних шляхів удосконалення кадрового менеджменту (управління людськими ресурсами) на державній службі, що дало б змогу сформувати ефективну та престижну державну службу, куди прагнули б потрапити кращі представники суспільства.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Зважаючи на постійні зміни в суспільстві, донині залишається недостатньо розробленою й потребує наукового дослідження проблема ефективного управління людськими ресурсами на державній службі, що негативно впливає на можливість використання з максимальною віддачею наявного потенціалу державних службовців. Це призводить до актуалізації проблеми якості персоналу державної служби, що тісно пов'язана з ефективністю державного управління, та створення можливості стратегічного підходу до менеджменту людських ресурсів для забезпечення успішної діяльності державних установ і досягнення з максимальною ефективністю поставлених цілей.

*Мета статті* - проаналізувати принципи раціонального й мотиваційного використання потенціалу людських ресурсів на державній службі у країнах світу та ЄС і виявити перспективи імплементації такого досвіду в Україні.

*Вклад основного матеріалу.* У нашій країні умови прийняття на державну службу та її проходження регламентуються Законом України "Про державну службу", яким передбачено проходження випробувального терміну [1]. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється положенням, що затверджується відповідною постановою Кабінету Міністрів України [2]. В органах виконавчої влади України поширеною є практика добору претендентів на посади державних службовців у формі іспиту з питань нормативно-правового характеру.

Особливо актуальною проблема регулювання зайнятості в державному управлінні в Україні видається в контексті проголошення Україною інтеграції до Європейського Союзу як стратегічного пріоритету. Для того, щоб більш повно уявити собі сучасні проблеми і тенденції оптимізації зайнятості на державній службі в Україні, проаналізуємо досвід у цій сфері країн світу та Європейського Союзу.

У сучасних умовах управління людськими ресурсами означає не тільки адміністрування кадрової служби, а й більш широкий обсяг діяльності керівників органів управління. Воно включає всі функції, пов'язані з плануванням, залученням, добром, соціалізацією, професійним розвитком державних службовців, оцінюванням показників їхньої діяльності, оплатою праці та мотивацією службової активності з метою максимального використання потенціалу людських ресурсів.

Починаючи з кінця 80-х рр. минулого століття, постсоціалістичні європейські країни стикнулися з проблемою пристосування своїх форм державної служби до нових умов, що виникли в політико-економічній системі, та потребою в дотриманні європейських стандартів. Ці зміни вимагають не лише нових структур та інституцій державного управління, а й

важливіших змін у державному менеджменті, зокрема управління людськими ресурсами на державній службі [5, с. 41].

Світовий та європейський досвід відбору і прийому на державну службу демонструє особливі традиції та форми. Так, у західноєвропейських країнах процес найому на державну службу включає перевірку, докладне вивчення резюме й інтерв'ювання претендента на посаду в державний орган. Остаточне рішення приймається комісією з найому чи може бути довірено керівникові відповідного органу, установи. Крім того, існує право судового перегляду рішення про прийняття на роботу, що може здійснюватися або спеціалізованим адміністративним судом, або судом загальної юрисдикції з трудових справ.

У системах найому країн ЄС існує випробувальний термін, який в основному спрямований на оцінювання адаптації найнятого державного службовця до роботи на посаді. У Франції для пошуку перспективних претендентів на посади державної служби застосовуються різноманітні способи: оголошення в загальнонаціональних і місцевих газетах, спеціалізованих виданнях; звернення до професійних кадрових агенцій; розповсюдження усної інформації серед потенційних кандидатів; просування перспективної молоді всередині організації; зміна статусу працівника від тимчасового до постійного; рекрутування у вищому навчальному закладі; продовження сімейної традиції (професійна династія); рекомендація з попереднього місця роботи [3].

Водночас провідні західноєвропейські науковці вважають, що не існує чітких критеріїв визначення того, в якому саме випадку слід застосовувати той чи інший спосіб. Перш ніж скористатися одним з них, установі необхідно зважити на особливості самої вакансії, грошові витрати на пошук претендентів, нагальність зайняття певної посади тощо. До найбільш популярних способів у західноєвропейських країнах належать оголошення в газетах, просування всередині організації та збирання рекомендацій [6, с. 65]. Для багатьох посад на державній службі бажаною є рекомендація від працівника

організації, де кандидат працював раніше, адже колеги по службі не будуть рекомендувати особу, яка погано працювала, оскільки це позначиться на їхній репутації. Інколи такий спосіб вважається ефективним для створення сильного колективу в сфері державного управління, оскільки на працівника покладається велика відповідальність. Водночас для певних посад на державній службі найбільш прийнятним є використання послуг кадрових агенцій.

Діяльність будь-якої організації залежить від конкретних людей, а тому людина трактується як основний ресурс і потенціал організації. Завданням управління є раціональне використання, об'єктивна оцінка, розвиток і мотиваційне стимулювання цього потенціалу.

Серед європейських дослідників поширеною є думка, що державна служба відрізняється від інших видів праці, а тому потребує спеціальної системи найому. У західних країнах відпрацьовані різні механізми системи добору кадрів на державну службу. Так, комплектування державної служби за допомогою конкурсу використовується у Франції, Німеччині, Австрії, Іспанії, Ірландії, Греції, Італії, США; співбесіди - у Швеції, Фінляндії, Данії; найому через кадрові агенції - у Великобританії, Нідерландах, Бельгії [3].

У Франції і Німеччині за допомогою конкурсу оцінюються ділові, професійні, моральні якості претендентів у певній послідовності за встановленими правилами. У США недоліки політичного лобізму, потреба у постійних та професійно підготовлених кадрах державного апарату, а також рух за "моральне очищення" бюрократії привели до прийняття ще в 1883 р. "Закону про державну службу", який закріпив нові підходи до комплектування державної служби на федеральному рівні. Зокрема, закон передбачав проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на посади, політичний нейтралітет службовців державних установ, заборону на звільнення чиновників за політичними мотивами і т.ін.

Порядок комплектування державних посад, установлений цим законом, отримав назву "система заслуг" [8, с. 29], оскільки він був розрахований на заняття посад кандидатами за необхідними діловими якостями. Контроль за проведенням вступних іспитів та дотриманням вимог системи заслуг мав здійснювати спеціально створений для цього федеральний орган, формально незалежний від президента - Комісія цивільної служби. Однак повністю "система заслуг" сформувалася у США лише в ХХ ст.

Ефективність державного апарату Японії досягнута за рахунок створення елітарної державної служби, а саме залучення кращих талановитих випускників центральних вищих навчальних закладів. Особливостями японської державної служби вважається система довічного найому без міжвідомчих переміщень при оплаті з урахуванням безперервного стажу праці та традиційне шанування чиновництва, зумовлене віковими традиціями та особливим елітарним духом [7, с. 66]. Призначення на службу здійснюється за результатами конкурсних іспитів, покликаних виявити особисті заслуги кандидата, його професійну підготовку та ділові якості. До складання іспитів допускаються тільки японські піддані. Система приймальних іспитів була введена наприкінці ХІХ ст. і діє без істотних змін до цього часу. Конкурсні іспити організовуються за принципом "відкритих дверей". Зміст екзаменаційних вимог для вступу на державну службу винятково складний, оскільки вони орієнтуються на випускників університетів країни. Наприклад, ще в 2000 р. конкурс на державну службу становив 30,2 особи на одне місце [4, с. 48]. Що стосується тих, які успішно витримали іспити, то вони отримують право подати документи для зарахування на службу до того чи іншого міністерства, яке ставить перед ними додаткові вимоги. Через конкурсні іспити відбувається і підвищення по посаді. Праця співробітника щорічно оцінюється його безпосереднім начальником, який готує доповідь. Щороку відділ кадрів міністерства надсилає в усі

департаменти "картки" досягнень, в яких відображаються найбільш значні успіхи кожного співробітника [7, с. 67].

Хоча тенденції до модернізації найому в державному секторі швидко змінюються, більшість урядів різних країн продовжує користуватися основними елементами традиційної системи підбору кадрів державного управління. Втім, загального механізму працевлаштування в державному управлінні не існує, оскільки різні суспільства вирішують різні проблеми власного розвитку. Якщо для одного уряду нагальною є потреба в розбудові державної служби, здатної адаптуватись і чутливої до інновацій, то для іншого більш важливим може бути підвищення дисципліни і покращення координації дій [4].

Традиційною нормою в європейських країнах була постійна зайнятість на державній службі з набагато вищими гарантіями, ніж у приватному секторі. Звичайно, гарантії зайнятості і пенсійні пільги сформували у багатьох країнах Центральної та Східної Європи популярну думку про те, що для молодої людини отримати роботу на державній службі було б престижно. Однак різниця у працевлаштуванні між державним і приватним сектором постійно зменшується; законодавство стає більш гнучким, а довготермінові трудові угоди стають менш поширеними. Перехід до менш тривалого найому зумовлюється, напевно, реаліями сучасного ринку праці. У багатьох країнах змінено практику управління персоналом у бік залучення професіоналів з ринку праці, а не виховання фахівців. Але яку б стратегію підбору не було визначено, залишаються незмінними передбачені посадовою моделлю принципи: прийняття на роботу на умовах відкритого конкурсу і відбору кадрів виходячи з особистих заслуг і компетенції [5].

У нашій країні в кадровому механізмі менеджменту людських ресурсів на державній службі для підвищення її ефективності необхідне застосування таких інструментів, як: залучення на посади кращих кандидатів, здатних працювати на рівні вимог нової управлінської парадигми, створюючи умови для гідного життя більшості громадян України; забезпечення

принципу конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців порівняно із заробітною платою на аналогічних посадах в приватному секторі й залежності зарплати державних службовців від мінімальної зарплати в країні; реалізація принципу співпраці досвідчених і молодих чиновників; підвищення персональної відповідальності державних службовців перед українським народом за результати своєї діяльності; підконтрольність і підзвітність кадрів державної служби законодавчим (представницьким) органам; щорічна атестація державних службовців незалежними атестаційними комісіями.

Модернізація системи добору та найому на державну службу в Україні означатиме прорив у політиці кадрового менеджменту людських ресурсів у сфері державного управління. Адже саме конкурсний відбір дає змогу здійснювати природну ротацию державного апарату, здатного проводити в життя політику реорганізації країни. Крім того, конкурсний відбір сприяє приходу на державну службу підготовленої молоді. Однак зазначимо, що реальний конкурсний відбір буде ефективним тоді, коли державних службовців відбиратимуть незалежні в організаційному та фінансовому аспектах конкурсні комісії, сформовані з фахівців у сфері державної служби й авторитетних представників громадськості.

Реформування вітчизняної системи державного управління на засадах нового кадрового менеджменту розширить можливості щодо її адекватного реагування на виклики глобалізації й зростаючі запити населення.

*Висновки.* Україна має власну історію розвитку державного управління та державної служби, накопичила особистий досвід в управлінні персоналом на державній службі. Проте досвід країн світу та ЄС у вирішенні цих проблем є досить актуальним для нашої держави, адже успішність політичного, соціально-економічного розвитку в основному визначають кадри, професійному зростанню яких у європейських країнах приділяється особлива увага.



Аналіз механізмів розв'язання аналогічних проблем у зарубіжних країнах дає змогу узагальнити й переосмислити їх досвід у цій сфері з метою раціонального й мотиваційного використання в Україні потенціалу людських ресурсів у сфері державної служби.

Намагаючись увійти в коло цивілізованих держав, Україна має модернізувати систему добору та найому на державну службу, що означатиме здійснення прориву в кадровій політиці у сфері менеджменту людських ресурсів. Тому особливої актуальності набувають удосконалення роботи державного апарату, підвищення результативності та професіоналізму його діяльності в цілому і кожного державного службовця зокрема. Для підвищення ефективності діяльності державних органів, здійснення реформ менеджменту людських ресурсів на державній службі слід ретельно вивчити вітчизняний та світовий досвід посилення мотиваційного стимулюючого чинника в діяльності державного службовця; виявити перешкоди, які необхідно подолати на цьому шляху, засоби й механізми розв'язання назрілих проблем. Ці проблеми мають стати предметом подальшого наукового аналізу.

### ***Список використаних джерел***

1. Закон України про державну службу // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490. - Зі змінами ; ост. ред. 22 трав. 2008 р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабміну України від 15 лют. 2002 р. № 169 // Офіц. вісн. України. - 2002. № 8. - С. 155. - Зі змінами; ост. ред. 18 трав. 2005 р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. *Holman S. Selecting the Most Suitable Candidate/ S. Holman, K. Laity // Training Officer. - 1994. - N 10. - Vol. 30. - P. 302-303.*
4. Модернізація державного сектору. - Режим доступу : [www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=97](http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=97)

5. Аналітичний матеріал. - Режим доступу : [www.euvvora.EC.int](http://www.euvvora.EC.int)

6. *Босарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС / Д. Босарт, К. Демкс. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.

7. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Соми, 1999. - 226 с.

8. Государственная служба основных капиталистических стран. - М. : Прогрес, 1995. - 30 с.