

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ КАР'ЄРОЮ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

ANALYSIS OF INTERNATIONAL PRACTICES IN MANAGING THE PROFESSIONAL CAREER OF PUBLIC SERVANTS

Виконано аналіз зарубіжного досвіду проходження публічної служби та можливості його використання в Україні. Дослідження спрямоване на вивчення зарубіжного досвіду роботи з кадрами публічного управління з метою вироблення рекомендацій щодо вдосконалення української кадрової політики на державній службі. Узагальнено позиції українських і зарубіжних учених у даній сфері дослідження. Автором зазначено, що реформування і модернізація публічної служби в демократичних країнах стосується насамперед структурних змін у системі органів виконавчої влади, підбору персоналу та оптимізації його чисельності, умов оплати праці, оцінки діяльності та методів заохочення, підвищення професійної мобільності та поліпшення умов праці, розвитку системи ефективності публічних службовців. В основу реформування і модернізації публічної служби, як правило, ставляться такі принципів орієнтири, як демократизація, клієнтоорієнтованість публічного апарату (тобто ставлення до громадянина як до клієнта, споживача послуг), оптимізація організаційних структур і комунікацій у системі управління, бюджетування, орієнтоване на результат. Виділено основні тенденції кадрової політики на публічній службі в зарубіжних країнах. Доведено, що процес реформування, розвитку та вдосконалення публічної служби у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними перш за все континентальною та англосаксонською моделями. Проведено аналіз проходження публічної служби в таких країнах, як Англія, Німеччина, США, Франція і Японія. Адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: англосаксонська модель, бюрократія, публічна служба, публічні служ-

бовці, кадрова політика, континентальна модель, проходження публічної служби, робота з персоналом.

The analysis of foreign experience of public service and the possibility of its use in Ukraine is performed. The study is aimed at studying foreign experience in working with public administration personnel in order to develop recommendations for improving Ukrainian personnel policy in the civil service. The positions of Ukrainian and foreign scientists in this field of research are generalized. The author notes that the reform and modernization of public service in democracies concerns, first of all, structural changes in the system of executive bodies, recruitment and optimization, remuneration, evaluation of activities and methods of promotion, increasing professional mobility and improving working conditions, development efficiency systems of public servants. The basis for reforming and modernizing the public service, as a rule, are such guidelines as democratization, customer orientation of the public apparatus (ie attitude to the citizen as a customer, consumer), optimization of organizational structures and communications in the management system, budgeting, results-oriented. The main trends of personnel policy in the public service in foreign countries are highlighted. It is proved that the process of reforming, developing and improving public service in world practice is characterized by directions defined, first of all, by continental and Anglo-Saxon models. An analysis of public service in countries such as England, Germany, USA, France and Japan. Adaptation to the requirements of our state and national traditions will contribute to the reform and modernization of the public service, improving its performance in the context of administrative reform in Ukraine.

Key words: Anglo-Saxon model, bureaucracy, public service, public servants, personnel policy, continental model, public service, work with personnel.

УДК 35.088

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.9>

Доценко Т.А.

аспірант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми в загальному вигляді. У більшості країн світу докорінна модернізація та реформування публічної служби була розпочата ще в 70–80-ті рр. ХХ ст. Натепер ці процеси дали можливість позитивно вплинути на показники ефективності роботи публічного сектору, побудувати професійну та якісну публічну службу. Тому в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні доцільно проаналізувати світовий досвід роботи з кадрами публічної служби. Високу актуальність можливості впровадження подібного досвіду в практику зумовлює велика кількість наукових публікацій з даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам дослідження публічної служби

присвячено досить широке коло робіт вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких можна виділити публікації Д. Боссарта, К. Деммке, І. Грицяка, Н. Гончарук, Д. Іманбердієва, І. Лобанова, І. Василенко, Ю. Ковбасюка, Н. Нижник, І. Олуйка, С. Серьогіна та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак зарубіжний досвід управління кар'єрою публічних службовців в умовах її реформування і модернізації в науковій літературі залишається не досить дослідженим, хоча є дуже цінним для України. У зв'язку з цим представляється важливим, узагальнюючи позиції різних учених, виділити основні тенденції кадрової політики у сфері публічної служби в зарубіжних країнах з тим,

щоб у перспективі будь-яка українська державна структура під час розроблення власної стратегії кадрової політики мала можливість використовувати наявний досвід зарубіжних країн у цій галузі.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду роботи управління професійною кар'єрою у сфері публічного управління та пропозиція рекомендацій щодо вдосконалення української кадрової політики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Для вдосконалення проходження публічної служби в Україні важливе значення має зарубіжний досвід досвіду роботи з кадрами. Франція першою в кінці 1940-х рр. здійснила реформування публічної служби; у США реформа почалася в кінці 1970-х рр., у 1971–1988 рр. була проведена реформа системи публічної служби у Великій Британії, у 1997 р. – у Німеччині. Реорганізація публічної служби в Нідерландах проводиться з 1980 р., а починаючи з 2000 р. вона знаходиться в стадії поступового реформування.

Істотні перетворення публічної служби в Сінгапурі були зроблені після 1990 р. Реформування публічної служби залишається важливим пріоритетом протягом більш ніж 20 років у Швеції та багатьох інших країнах світу.

Не можна не відзначити, що за всієї універсальності завдань реформування публічної служби (підвищення ефективності роботи органів влади в цілому, збільшення віддачі від персоналу державних органів, оптимізація бюджетних витрат на утримання державного апарату) хід реформ багато в чому залежить від таких факторів, як особливості політичної культури, а також історично зумовлені особливості взаємовідносин влади і суспільства в даній конкретній країні [3].

Слід акцентувати увагу на тому, що реформування і модернізація публічної служби в демократичних країнах стосується насамперед структурних змін у системі органів виконавчої влади, підбору персоналу та оптимізації його чисельності, умов оплати праці, оцінки діяльності та методів заохочення, підвищення професійної мобільності та поліпшення умов праці, розвитку системи ефективності публічних службовців. В основу реформування і модернізації публічної служби, як правило, ставляться такі принципові орієнтири, як демократизація, клієнтоорієнтованість публічного апарату (тобто ставлення до громадянина як до клієнта, споживача послуги), оптимізація організаційних структур і комунікацій у системі управління, бюджетування, орієнтоване на результат [2].

Наведені вище ідеї в кінці 70-х рр. XX ст. лягли в основу концепції «New public management». У результаті перетворення створюється якісно нова модель публічної служби, яку часто називають поведінковою, котра характеризується якісно відмінними параметрами, що виражаються в таких категоріях, як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор. Процес реформування публічної служби, а отже, і її центрального елемента – проходження – розрахований на порівняно тривалий період і йде практично невинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, які постійно змінюються.

Процес реформування, розвитку та вдосконалення публічної служби у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними перш за все континентальною та англосаксонською моделями. Континентальній моделі відповідає система кар'єрної публічної служби, яка передбачає, що державні службовці надходять на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. До країн із класичною кар'єрною моделлю відносяться Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина, Японія. В умовах кар'єрної системи державний службовець на весь період професійної діяльності пов'язує себе з однією структурою, для якої характерна певна ієрархія, яка у свою чергу забезпечує відомий автоматизм його просування службовими сходами [7].

Англосаксонській моделі відповідає система публічної служби за контрактом (договором). У даній системі працівники за контрактом наймаються на конкретні посади відповідно до освітнього рівня і професійних навичок. Класична посадова система функціонує у Швеції. Характерні риси посадової моделі притаманні системам Італії, Фінляндії, Великобританії, Естонії, Нідерландів. Прикладом посадової (відкритої) системи може бути також модель організації публічної служби в США. За посадової системи відсутні гарантії щодо просування по службі, оскільки проходження публічної служби визначається реєстром посад, що передбачає умови для заміщення кожної з них [1].

Розглянемо особливості проходження публічної служби в умовах її реформування та модернізації у Франції, Німеччині, Великій Британії, США та Японії, які найкраще відображають зазначені вище моделі публічної служби, досягли досить високого рівня ефективності публічного апарату і мають профе-

сійну, авторитетну, відповідальну і престижну публічну службу.

Французький досвід адміністративних реформ прийнято вважати класичним прикладом континентальної моделі держслужби [5]. З огляду на чинне законодавство процедури прийому на публічну службу допускають проведення конкурсу у двох варіантах: по-перше, очні іспити, співбесіди і тестування; по-друге, заочне зіставлення послужних списків претендентів. Із загального правила (призначення на конкурсній основі) закон робить ряд винятків: для формування нового корпусу службовців, для вищих посад міністерського, префектурного або посольського рівня і для окремих нижчих посад [3].

У Німеччині, як і у Франції, існує таке поняття, як «публічна служба». Основними характеристиками німецької системи публічної служби слід вважати такі, як: 1) істотне значення так званих «політичних призначень» (що пов'язано в тому числі і з формою правління у ФРН, і з тією роллю, яку відіграють політичні партії в процесі формування виконавчої влади на всіх рівнях); 2) детальна правова регламентація функцій і повноважень усіх органів влади, їхніх підрозділів та окремих службовців; 3) чітко окреслена посадова субординація; 4) формалізація всіх управлінських процедур і службових взаємодій; 5) багатоступенева система підбору кадрів для публічної служби (активно залучаються університети); високий статус публічного службовця підкріплений системою соціальних гарантій, а також законодавчих обмежень і заборон; 6) основним критерієм у призначенні на вищу посаду, а також у визначенні грошового утримання і премій, виступає нинішня посада і службовий стаж; 7) високий рівень соціального захисту держслужбовців, реалізація так званих «довічних призначень» без обмеження терміну повноважень (за винятком низки посад), а також надання статусу «Почесного чиновника» для держслужбовців, які вийшли у відставку [7].

Специфіка німецької публічної служби полягає в тому, що поняття публічного службовця неоднозначне і фактично охоплює три різні за своїм характером групи персоналу: чиновників, службовців і працівників. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладають трудову угоду, яку може бути розірвано [6]. Публічним службовцям присвоюються ранги в межах кожного рівня. Їх усього шістнадцять, вищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий і шістнадцятий ранги.

У Німеччині діє чіткий поділ посад на політичні та адміністративні. Необхідною умовою вступу на публічну службу в Німеччині є знання німецької мови. Відзначимо, що процедури підбору персоналу на публічну службу, а також проходження служби, вельми детально регламентовані у федеральному законодавстві Німеччини. Закон визначає відмінності в процедурі призначення на посади (особливий, безпосередньо прописаний у спеціальному законодавстві порядок – для чиновників, контрактна основа – для службовців і працівників). У будь-якому випадку призначення на посаду можливо тільки після випробувального терміну (від 1-го до 5-ти років).

Все зазначене вище, а також та обставина, що початок кар'єри держслужбовця можливий тільки із самих нижчих посад, говорить про кар'єрний (закритий) характер німецької моделі публічної служби. Неодмінною умовою для посадового зростання є успішна здача кваліфікаційних іспитів, які мають свою специфіку для кожної категорії та групи посад. Закон також установлює «верхню вікову межу» перебування на публічній службі, яка становить 65 років (з перспективою продовження до 68-ми років) [6].

Варто відзначити, що в Німеччині, як і у Франції, в корпусі цивільних службовців склався особливий шар «політичних призначенців», уже згадуваний нами вище. Особливість даної групи полягає в тому, що вони через початкову політичну заангажованість (зв'язком із конкретним керівником – канцлером, міністром, депутатом Бундестагу тощо) знаходяться «за межами» службової ієрархії і звільняються з посади разом із відповідним політичним керівником [2].

Яскравим прикладом так званої відкритої моделі публічної служби виступає Великобританія, яка ще в 70-і рр. XX ст. здійснила масштабні реформи публічного управління. Принциповим нововведенням даної моделі, як уже зазначалося вище, було привнесення в традиційну бюрократичну систему управління клієнтоорієнтованості, цільової установки на результат, а не на процес, а також запозичення кращих управлінських практик (у тому числі в частині управління персоналом) з корпоративного сектора [3]. Одними з головних напрямів реформи стала оптимізація чисельності державних службовців та аутсорсинг окремих функцій публічного управління.

З цієї метою були засновані виконавчі агентства (державні корпорації, QUANGO-Quasi Non-governmental Organizations), що співпрацюють з міністерствами (центрами формування політики) на контрактній основі. Таким чином, уряду

вдалося формально скоротити чисельність публічного апарату (з персоналом QUANGO відносини будувалися на контрактній основі, дані працівники не мали можливості користуватися соціальними гарантіями держслужбовців, а оплата їхньої праці залежала не стільки від тарифної сітки, скільки від індивідуальних результатів роботи). Разом із тим реформа завдала відчутного удару по престижу публічної служби: навіть співробітники QUANGO отримували менше, ніж менеджери в недержавному секторі [8]. Загалом, досвід свідчить, що вся система проходження публічної служби у Великій Британії орієнтована не на вузьку спеціалізацію, а на формування чиновника-менеджера широкого профілю (аналогічна концепція домінує і у Франції) [3].

Нині британська система публічної служби зберігає той же принциповий методологічний і ціннісний вектор, заданий у 80-і рр. XX ст. Заслугує на увагу прийняття в цій країні 6 червня 2006 р. Кодексу цивільної служби (Civil Service Code), згідно з яким серед основних цінностей (core values) службовців визначені сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість кодексу і менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC) і закріплені правила та інструкції міністерств і відомств за умовами служби державних функціонерів [8].

Взагалі, проведені реформи підтвердили адаптивність британської системи публічного управління, що проявилось в життєздатності нових інститутів та процедур проходження публічної служби. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Видається, що позитивним прикладом для вітчизняної системи публічної служби може послужити їхня практика компетентнісного підходу до оцінки цивільних службовців, а також управління кар'єрою службовців з огляду на результати їхньої професійної діяльності [3, с. 455].

Цікавим для України є досвід проходження публічної служби в США. Стабільність політичної системи США стала результатом чіткого розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади [1]. Незважаючи на перехід до загального принципу системи заслуг (merit system) під час призначення на посади держслужби, в США зберігається досить поширена система політичних призначень. Натепер не більше 5% призначень на особливо важливі посади відбувається на основі «політичного» методу.

У разі виникнення зауважень щодо роботи службовця керівник установи повинен пові-

домити йому про це, чітко позначивши критерії оцінки його праці [3]. Новацією в системі публічної служби відповідно до Закону «Про реформу публічної служби» стало введення етичного кодексу публічної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в «Кодексі етики», спонукають публічних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо свого суспільства і держави, дотримуючись високих моральних принципів [3].

Особливої уваги заслуговує також досвід проходження публічної служби в умовах адміністративної реформи в Японії. По-перше, ця країна є однією з найбільш розвинених країн світу і входить до групи провідних держав. По-друге, Японія має свої особливості й традиції, а японська публічна служба завжди виконувала важливі завдання в процесі стрімкого розвитку країни.

Адміністративна реформа в цілому та реформа публічної служби зокрема є однією з ключових проблем сучасної Японії, яка буде нову модель публічного управління. Істотні зміни в даній моделі відбулися на рубежі століть, у січні 2001 р.: крім оптимізації числа міністерств (з 12 до 10) і загальної чисельності держслужбовців, у штаті кожного міністерства були введені специфічні політичні призначенці-віце-міністри (статс-секретарі) з числа депутатів парламенту, які призначаються в порядку ротатії [9]. Слід також зазначити, що сучасна японська модель публічної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності: зменшенні її вартості для суспільства та підвищенні ефективності [3].

Висновки. Отже, аналіз зарубіжного досвіду роботи з персоналом та кар'єрний розвиток у сфері публічної служби показав, що в Європі та інших країнах були розроблені різні моделі публічної служби, які об'єднуються загальною назвою «нове публічне управління». Проведений аналіз дозволив здійснити систематизацію основних тенденцій розвитку інституту проходження публічної служби, до яких віднесено:

- розроблення програм реформування та модернізації публічної служби та оптимізацію і створення в системі публічної служби нових організаційних структур;
- існування спеціальних інститутів управління і підготовки кадрів у сфері публічної служби;
- послідовне скорочення публічного апарату;
- ротатію кадрів;
- використання методів менеджменту, запозичених із приватного сектора;

- забезпечення процесу безперервної професійної освіти публічних службовців;
- наявність кодексів етики.

Таким чином, зарубіжний досвід роботи з персоналом у публічному управлінні є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кіцак Т. Моделі підготовки державних службовців у країнах Європи та північної Америки: досвід для України. *Ефективність публічного управління*. 2012. № 30. С. 337–384.
2. Лаптев А.П. Британский опыт реализации программ профессионального развития государственных гражданских служащих. *Государственная служба*. 2008. № 4. С. 65–71.
3. Мельникова О.Ф. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців. Харків : Магістр, 2004. С. 232.
4. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2009_1/index.html
5. Бутова Т.В., Петрова Ю.И. О системе государственной службы в США. *Состояние и перспективы развития экономики в условиях неопределённости* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Уфа : ООО «Аэтерна», 2015. С. 40–42.
6. Мировые модели государственного управления / под общ. ред. Ю.В. Ковбасюка и др. 2-е изд. Киев : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
7. Омельченко Н.А. История государственного управления : учебник и практикум для академического бакалавриата; 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2018. 256 с.
8. Петрова Ю.И., Бутова Т.В. Особенности функционирования системы государственной службы во Франции. *Современные аспекты глобализации экономических наук* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. ; отв. ред. : А.А. Сукиасян. Уфа : ООО «Аэтерна», 2015. С. 81–83.
9. Пирова О.А. Основы государственной службы в Германии. XXXVII международные научные чтения. *Сборник статей международной научно-практической конференции*. Москва, 2018. С. 109–113.
10. Рыбакова Я.И. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы. *Экономика, Право, мораль в современном обществе* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2016. С. 49–57.