

О. Ласійчук

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Визначено різноманітні чинники, які впливають на розвиток законодавства про державну (цивільну) службу в державах Європейського Союзу, що є яскравим доказом багатоманітної палітри еволюційних процесів у національних інститутах державної служби. Описано, що, зберігаючи свою національну ідентичність та історичні традиції, дотримуючись власних інтересів у поєднанні з інтересами Євросоюзу, кожна країна-член товариства знаходить оптимальні варіанти законодавчого регулювання відносин у сфері державної служби, що забезпечує високу ефективність і результативність функціонування цього суспільного інституту.

Ключові слова: кадри, державне управління, державна кадрова політика, державний службовець.

Зі зміною суспільного устрою України виникає проблема вдосконалення кадрової політики в напрямку зміни концепції підготовки кадрів як інструменту формування владної еліти. На сучасному етапі трансформації суспільства відбувається реформування його інститутів. Внаслідок цього змінюються також завдання державного управління. Формування і раціональне використання кадрів та організаційно-правове забезпечення кадрової роботи апарату виконавчих органів – важлива й актуальна проблема державного управління. Ця проблема і принципи не відповідають рівню управлінської науки та вимогам Європейського Союзу. Необхідно виробити нові ідеї, принципи й технології вирішення кадрових питань та постійно удосконалювати управління персоналом державної служби на регіональному рівні.

Об'єктом дослідження є державна кадрова політика на рівні виконавчих органів державної влади області в Україні та досвід зарубіжних країн у контексті раціонального та ефективного використання і формування кадрових ресурсів.

Предметом дослідження є форми, методи та механізми реалізації державної кадрової політики в країнах Євросоюзу та України, які є похідними державної політики щодо розвитку кадрового ресурсу виконавчих органів влади регіонів.

Відомі українські вчені, що займаються дослідженнями проблем державного управління та місцевого самоврядування В. Авер'янов, О. Воронько, С. Дубенко, В. Князев, А. Чемерис, В. Луговий, П. Назимко, Н. Нижник, М. Лесечко, О. Лазор аналізують у своїх роботах ті суттєві зміни, які відбуваються в підготовці та просуванні державних службовців і вказують на необхідність формування системної кадрової політики.

Багато вітчизняних вчених займаються дослідженням зарубіжного досвіду про сутність та особливості функціонування інституту державної служби, кадрової політики в органах державного та муніципального управління. До них можна віднести таких науковців, як: С. Озірська, Л. Пашко, О. Куленкова, Ю. Полянський, І. Грицяк та інші. В їх дослідженнях та розробках міститься досить цікавий і корисний науковий матеріал із найрізноманітніших питань державного управління,

державної служби, кадрової політики в державах-членах Європейського Союзу та інших країнах світу. Проте на сьогодні вже потрібно вивчити більш конкретні, і навіть специфічні питання, пов'язані з державною службою як основним інструментом всієї системи державного управління. Серед них – питання, пов'язані з правовим регулюванням та законодавчим забезпеченням відносин у сфері державної служби держав-членів Європейського Союзу. Це дозволить виявити особливості функціонування та розвитку цього важливого державного інструменту і зробити рекомендації для використання досвіду зарубіжних країн у державному управлінні України, зокрема в кадровій політиці.

Метою дослідження є узагальнення теоретико-методологічних та прикладних засад державного управління кадрами в контексті формування та розвитку персоналу державних службовців обласної державної адміністрації, визначення їх регіональних особливостей та вирішення таких завдань:

- аналіз основних теоретико-методологічних засад державного управління кадрами, розвитку кадрового ресурсу;
- аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду формування та розвитку персоналу державних службовців регіонального рівня;
- з'ясування ролі кадрових служб у розробці та реалізації заходів щодо розвитку кадрового ресурсу державної служби на рівні регіону.

Україна, декларуючи своє бажання приєднатися до Євроатлантичного співтовариства, повинна враховувати багато різноманітних чинників, які суттєво впливають на принципи розбудови державної служби та проведення адміністративної реформи і які є визначальними та специфічними для різних країн цього товариства. Таким чином, можна зазначити, що:

- розвиток законодавства про державну службу в Україні, враховуючи досвід зарубіжних країн повинен визначатись історичним розвитком, правовою системою, державним устроєм;
- реформа законодавства про державну службу в Україні на даному етапі, як і в країнах Євроатлантичної інтеграції, має відбуватися за такими основними напрямками, як наближення різних моделей державної служби, посилення ролі базових системоутворюючих законів про державну службу, упорядкування системи державної служби, розширення сфери застосування конкурсів при вступі на державну службу, демократизація державної служби.

В Україні для прискорення проголошеної адміністративної реформи важливо ретельно проаналізувати не лише вітчизняний, але й зарубіжний досвід із цієї проблематики, а саме підбору, призначення та підготовки кадрів державної служби; ефективного управління персоналом у системі державної служби.

Серед реформ, що почалися у країнах Центральної і Східної Європи з переходом їх до ринкової економіки, прийняття закону про державну службу за зразком країн Західної Європи був сприяний багатьма як необхідна умова для створення професійної державної служби, побудованої на системі заслуг, яка здатна компетентно і ефективно задовольняти загальнонаціональні інтереси суспільства.

Історично розвиток системи стабільної адміністрації, яка побудована переважно за принципом набору державних службовців на основі загальних правил, відповідно до їх компетенцій, а не за принципом спадковості, є відносно новим у Європі, і саме цій вимозі професійної компетенції й нейтральності відповідає система державної служби, що будується на постійній основі [1].

У деяких країнах державні службовці становлять більшість серед агентів, що наймаються на роботу державними органами влади, в інших вони становлять лише незначну частку штатів органів управління (наприклад, 10 % у Польщі). Ця відповідність пояснюється принциповими розбіжностями у концепціях державної служби, які розроблялись під впливом як історичних традицій, так і політичних, економічних та соціальних умов, за яких відбувались реформи. Тож поняття державного службовця не є ідентичним у різних країнах.

Враховуючи усі ці розбіжності і коливання у визначеннях меж державної служби, будь-яке цифрове порівняння здається ризикованим, а отримані цифрові дані повинні трактуватися з великою обачністю. Водночас, вони є надзвичайно корисним матеріалом для політиків і управлінців.

Крах старої однопартійної системи призвів до величезної прогалини у питаннях визначення концепції і ведення державних справ, яка досі залишається далеко не заповненою. Труднощі, які виникають у процесі пошуку консенсусу на політичній арені, загострюють недоліки у питаннях координації та управління. В Угорщині та Польщі з метою забезпечення організаційно-координаційних функцій у галузі управління і реформування були створені на верхівці державної ієрархічної піраміди осередки реформ, але, ці, наділені владними повноваженнями, структури, не мають достатніх якісних і кількісних ресурсів для їх реалізації.

Досвід Естонії ілюструє, зокрема, всю складність впровадження в практику перманентних засобів координації [2]. У серпні 1995 р. була створена комісія з питань розвитку державного управління. Цю комісію очолював державний секретар. Для того, щоб забезпечити співробітництво і постійну координацію між міністерствами й державними установами та допомогти вирішити проблеми, що виникають при впровадженні статусу державної служби, при державній канцелярії був створений спеціальний департамент. Але через декілька місяців цей департамент був ліквідований, оскільки для нього не змогли знайти відповідного персоналу у питаннях впровадження адміністративних реформ.

В Угорщині досягли більших успіхів у цій сфері, очевидно через те, що її амбіції були більш обмеженими, а інституційна підтримка, яку вона обрала, була більш надійною.

Однією із головних проблем у країнах Європейського Союзу є процедури і реальні умови набору кадрів (недостатня кількість кандидатів, різноманітність критеріїв добору тощо). Однак необхідно згадати і ті еволюційні процеси, які відбулися в них із початку перехідного періоду: звільнення від контролю партійних органів, поява нових методів відбору, зростаюча значимість рівня дипломів про освіту.

Способи відбору коливаються між спокусою дотримуватися формальних процедур і привабливістю “сучасних” технологій (інтерв'ю, тести), які дають можливість виявити менеджерські здібності. Як і у більшості західних країн, процедури конкурсу, відбору за особовими справами чи більш складні методики загалом позбавлені від аналізу посади, на яку претендує кандидат. Часто кількість кандидатів є дуже незначною, внаслідок чого у процесі відбору кадрів відсутній компонент змагальності. Результатом цього є те, що на посади набираються особи, які не мають відповідної підготовки чи не володіють достатнім професійним досвідом. У цьому випадку знову вдаються до рятівних рішень, таких як набір студентів на неповний робочий день (Естонія).

Необхідно підкреслити й відсутність консенсусу в питаннях вибору найкращої методики набору кадрів, а також прагнення керівників служб зберегти за

собою право вибору своїх співробітників. У випадку, коли кількість кандидатів є такою, що необхідно застосувати значні зусилля для їх залучення до роботи в органах державного управління, особисті зв'язки можуть стати корисною підтримкою у цьому. Для працівників є також цінним те, що вони матимуть змогу опиратися на співробітників, яким вони довіряють, і гарантувати єдність між ними. Але деякі умови, що повинні забезпечувати об'єктивний набір кадрів, не завжди виконуються: не оприлюднюються вакантні посади, не дотримуються нормативні вимоги щодо дипломів тощо. У такій ситуації існує ризик щодо забезпечення нейтральності і правильності зроблених таким способом виборів. Однак, численні зусилля, які були затрачені для забезпечення об'єктивності відбіркових процедур, заслуговують уваги, оскільки вони можуть бути у майбутньому прикладом для розробки нових процедур [3].

В Естонії принцип конкурсного відбору (обов'язковий для найвищих посад, факультативний – для інших), проголошений у законі про державну службу, не знайшов свого застосування: окрім недостатньої кількості кандидатур, тяжкими і складними виявились і самі процедури набору. Терміни, що відводяться для кожного з етапів, роблять їх ще більш затяжними. Згідно із законом, кожне рішення про призначення на посаду повинне відповідати певним вимогам: наявність дипломів, професійні навички, особисті якості (уміння спілкуватися, працювати в автономному режимі, долати стресові ситуації тощо). Ці критерії були визначені для посад із різним рівнем відповідальності, а деталі для кожної посади були уточнені Комітетом з питань відбору і оцінювання кадрів. Оголошення про вакансії, у яких уточнюються необхідні вимоги до кандидатів, повинні бути опублікованими. Дуже часто кандидати не знайомі з критеріями відбору і не знають, як до нього готуватись. Недоліком набору у випадку, коли кількість кандидатів недостатня, є те, що відбір проводиться емпіричним шляхом за досить абстрактними критеріями (відбувається посилення особистих зв'язків). Але у більшості випадків відповідальні працівники скаржаться на формалізм критеріїв, поставлених перед відбірковими комісіями, і воліють самі вибирати особу, яка, на їх думку, найбільш спроможна інтегруватися у їх команду.

Інший урок може бути почерпнутий з естонського досвіду. Відповідно до декрету, кожна посада повинна бути визначена шляхом уточнення “головних завдань і повноважень, прав і функцій у питаннях управління, критеріїв успіху у досягненні цілей” тощо. Такий опис посад переважно сконцентрований не на переліку цілей, яких необхідно досягти, а на захисті агентів від їх вищих керівників: переконати, наприклад, у необхідності збільшення людських ресурсів чи коштів на обладнання, довести, що покладені обов'язки є нездійсненими.

В Угорщині законом не передбачено ані опублікування вакантних посад, ані проведення конкурсів, а відбір найчастіше проводиться шляхом співбесід (до яких іноді додаються психологічні тести). Відсутність таких формальних процедур відкриває широке поле для суб'єктивних оцінок керівником служби, без згоди якого жоден із кандидатів не може бути відібраним. Коли певні посади привертають увагу великої кількості кандидатів (наприклад, служба видачі патентів), тоді проводиться справжній професійний конкурс. Критеріями відбору є професійні компетенції у поєднанні з особистими якостями.

У Польщі умови набору кадрів закріплені у законі і нормативних документах. Оприлюднення посадових вакансій не дуже поширене. Однак воно всеж проводиться для деяких специфічних видів набору. Дехто ставить питання про те, чи

не ведуть опублікування вакантних посад до розбазарювання грошей. Теоретично процедури із відбору покладаються на департамент управління персоналом, тому іноді набір проводиться серед кандидатур, що перебувають у резерві і занесені до бази даних. Теоретично цей департамент повинен перевіряти, чи відповідають кандидати, висунуті для певної посади, умовам (вік, освіта, компетенції тощо). Але на практиці департамент часто повинен обмежуватись формальними аспектами цієї процедури, тобто перевіркою документів, що вимагаються нормативними актами. Чітке дотримання встановлених законодавством умов (рівень освіти, застосування шкали заробітної плати) може іноді стати основою конфлікту між департаментом управління персоналом і керівником відповідної служби [4].

Труднощі, яких зазнають системи підготовки кадрів у досліджуваних країнах, не відрізняються від тих, з якими зіштовхуються західні країни: недостатнє визначення політики підготовки на національному рівні, не сформульовані цілі, нерівність у розподілі коштів і доступі до підготовки, недостатнє оцінювання потреб щодо наявних ресурсів, відсутність оцінювання змісту і ефективності семінарів підготовки, труднощі у мотивації агентів. Зменшення кількості управлінських структур і невелика кількість залучених агентів, з одного боку, і плінність кадрів, з іншого, є тими факторами, які гальмують впровадження системи адаптованої професійної підготовки.

Підготовка до вступу на посаду проводиться за різними схемами. Загальна підготовка в галузях права, економіки, а іноді навіть і у галузі державного управління, здійснюється в університетах. В Естонії існує шість державних університетів і велика кількість приватних, які недавно почали видавати дипломи у галузі державного управління.

Початковим прагненням було забезпечити нейтральність і, водночас, якість підготовки для впровадження системи державної служби, базованої на принципі заслуг.

Підготовка та підвищення кваліфікації є важливим елементом у країнах Центральної Європи. Прагнення створити нову державну службу веде до великих зусиль щодо трансформації практичних прийомів, можливостей і адміністративної культури агентів, кар'єри яких розвиваються в управлінських структурах із негнучким ієрархічним підпорядкуванням. Обсяги потреб є значними: вони охоплюють сутність проблем від оволодіння новими технологіями до засвоєння нових цінностей через вивчення прийомів менеджменту і деяких галузей права.

З огляду на ці грандіозні цілі, система підвищення кваліфікації державних службовців, незважаючи на значний прогрес, здається ще недостатньо розвинутою. Вона піднімає численні проблеми, зокрема ті, що стосуються взаємозв'язку підготовки з професійною кар'єрою, а також можливості для органів управління отримувати користь від вкладених у підготовку інвестицій (іншими словами, не бачити тільки-но підготовлених агентів у пошуках застосування своїх знань у приватному секторі).

Професійний екзамен із державного управління повинні складати всі агенти державної служби (за декількома винятками) у певний період своєї кар'єри. Цей екзамен, у порівнянні з попереднім, є більш практичним і передбачає знання принципів управління і елементів права Європейського Союзу. Метою такого екзамену є підтвердження професійних компетенцій агентів державної служби і підготовка їх до реалізації комплексу завдань у галузі управління. Ті, хто зазнає невдачі під час екзамену, залишаються на початкових рівнях кар'єри (службовець

Прівня і адмінстратор II рівня, що позбавляє їх багатьох фінансових переваг, зокрема премій, які надаються вищим категоріям). Нарешті, організуються семінари високого рівня за участю міжнародних організацій і фондів. Велика кількість державних агентів відвідують ці семінари, які їм відкривають професійний шлях за кордон [5].

Угорська система є однією з найбільш сміливих серед тих, які були впроваджені у країнах Центральної і Східної Європи, хоча думки щодо якості запропонованої підготовки і щодо рівня екзаменів розходяться у самій Угорщині. Дехто зауважує, що необхідний професійний рівень залишається низьким і що екзамени більшою мірою слугують для оцінки формальних знань, аніж професійних навичок [6].

Угорщина є єдиною країною, яка зробила спробу піднести державну службу до світових стандартів і яка підготувала ґрунт для врахування підготовки при просуванні на службі.

У всіх системах державної служби розвиток службової кар'єри базується на урахуванні одночасно двох факторів: з одного боку, вислуги років, і з іншого – оцінки професійних здібностей. Якщо перший з цих елементів майже ніколи не викликає особливих труднощів внаслідок автоматичності процедури, то інший є набагато делікатнішим. До того ж, саме на ньому базуються мотивація і професіоналізм державних службовців.

Труднощі, пов'язані з оцінюванням і атестацією державних службовців та державних агентів, тією чи іншою мірою є спільними для більшості як європейських, так і позаєвропейських державних служб. Успіхи, які можуть бути досягнутими у цій галузі, є дуже відносними. Не існує жодного способу, і навіть у найкращих системах більшість державних службовців отримують добрі оцінки, а головним критерієм для просування по службі є стаж державної служби.

У Польщі, наприклад, законодавством передбачено проведення атестації державних службовців кожних два роки. У новому законі передбачено введення спеціальних особових справ єдиного зразка та атестаційних листків. Однак атестація за браком нормативних документів, які б визначали чіткі критерії і вказували на наслідки, до яких вона може призвести, навіть у своїх принципових положеннях наштовхується на опір. Із огляду службовців, атестація є узаконеним засобом звільнення з посади. На думку ж керівників, вона може бути приводом для вимоги про підвищення заробітної плати. Дехто навіть опротестовує право ознайомлення державного службовця із його атестаційними оцінками. На практиці конкретні форми атестації не були встановлені, тому органи управління залишаються вільними у своєму виборі щодо її проведення чи не проведення [7].

В Естонії не існує формального, чітко визначеного критерію для просування на службі, окрім мінімальної вимоги шести місяців стажу на попередній посаді. Проте керівники повинні обґрунтовувати свої пропозиції щодо службового підвищення. Система оцінювання передбачає паралельне врахування опису профілю посади, спецефічних вимог до неї і особистих якостей фахівця – тих, що можуть бути оцінені керівником. Таким чином, вона залишає певну нішу для суб'єктивних оцінок. Система просування і підвищення по службі в Естонії на сьогодні переглядається.

Угорщина – єдина країна, у якій запроваджена система індивідуального оцінювання. Державні агенти оцінюються щонайменше один раз перед тим, як бути

рекомендованими для просування на вищу категорію. Метою такого оцінювання є очевидне прагнення отримати об'єктивне судження щодо професійних результатів і особистих якостей службовця і вирішити чи заслугове він на підвищення в посаді. Керівник служби повинен чітко обґрунтовувати своє судження, оскільки воно призводить до важливих наслідків у професійній кар'єрі особи. Із свого боку, державний службовець повинен бути ознайомлений з оцінками, винесеними щодо виконання ним своїх службових обов'язків, він також повинен підписати атестаційний листок, заповнений його керівником. Він може, висловити свої судження і подати позов у робочий трибунал, а також оскаржити прийняте щодо нього рішення. Одним із наслідків спотворення цієї досить удосконаленої системи є той факт, що керівники прагнуть уникати конфліктів, оцінюючи весь свій персонал більш-менш позитивно [8].

Наявна істотна суперечність між домінуючими стандартами поведінки державних службовців як соціальної групи та їх власними життєвими орієнтирами. З одного боку, це – свідчення щойнозазначеної вимушеності та нетривкості корпоративної замкненості корпусу державних службовців, з іншого – у вирішенні цієї суперечності, на нашу думку, полягає основний резерв ефективного розвитку людського ресурсу державної служби та його використання в інтересах адміністративної реформи.

За цих умов, сама ідея реформування адміністративної системи держави загалом відповідає як реальному стану речей, так і домінуючим очікуванням корпусу державної служби.

Здійснення реформи переважно у формі “прямих дій” (ті чи інші структурно-функціональні зміни, реорганізації, скорочення тощо) не обіцяє бути ефективним, оскільки практично ігнорує реальні життєві орієнтації державних службовців і не зачіпає наявні протиріччя в діяльності державної служби.

Таким чином, можна зробити висновки, що вивчення зарубіжного досвіду, запровадження окремих прогресивних елементів розбудови державної служби в Україні на підставі цього досвіду є важливою складовою формування професійного, відданого своїй справі корпусу державних службовців. На основі зроблених висновків пропонуються такі рекомендації:

- мобілізація людського ресурсу, який сконцентровано в державному апараті, є необхідною передумовою успішності адміністративної реформи, без такої мобілізації сама реформа загрожує перетворитись на низку чергових реорганізацій, які позбавлені єдиної стратегічної мети;

- така мобілізація може стати можливою за умови вирішення істотної суперечності між домінуючими стандартами поведінки державних службовців як соціальної групи та їх власними життєвими орієнтирами;

- практично це означає перебудову принципів кадрової політики, професійно-кваліфікаційних вимог та унормованих стандартів взаємин у державній службі відповідно до реальних життєвих орієнтацій державних службовців, тобто з орієнтацією на особисту ініціативу, а не жорстке ієрархічне підкерування;

- в цьому контексті можливо було б доцільним запровадженням в структурі адміністративного апарату підрозділів, ланок, організацій тощо, які були б побудовані не за традиційною “вертикальною” схемою ієрархічної координації, а за сучасними принципами на зразок “проектного менеджменту” (робочі групи, тимчасові колективи з конкретних питань тощо); більш детальне визначення таких підходів вимагає окремого дослідження.

Література

1. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах центральної і східної Європи [Текст]. — К. : УАДУ, 2000. — 50 с.
2. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. — Х. : Торнадо, 2001. — 352 с.
3. Там само. — 352 с.
4. Prawo Europejskie a funkcjonowanie organow administracji publicznej [Text] / pod red. Grzegorza Laszczycy Sosnowiec. — S. p. : [s. n.], 2003. — P. 45.
5. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах [Текст] / пер. з англ. Ю. Д. Полянського. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 424 с.
6. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн... — 352 с.
7. Prawo Europejskie a funkcjonowanie organow administracji publicznej.... — P. 45.
8. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади... — 50 с.

O. Lasiychuk

PECULIARITIES OF PUBLIC SERVICE IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES – EXPERIENCE FOR UKRAINE

It is proved that different factors that influenced on the legislation development of public service in the EU countries are the shining example of evolutionary processes in the national institutes of public service. It is outlined that under conditions of maintaining national identity and historical traditions, keeping their own interests in conjunction with the European Union interests every country can find optimal ways for legislative regulation in the public service sphere that will ensure high efficiency and successfulness of this society institute functioning.

Key words: cadres, public administration, state personnel policy, public servant.