

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082.3

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/12>

**Фостікова В.В.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

### КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ США: АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ

*У статті проаналізовано досвід сучасних реформ кадрової політики в державній службі США, досліджено провідні стимули відповідних реформ (ідеологічні, політичні, технологічні, модернізаційні) та їхній взаємозв'язок. Виявлено, що ключові вектори реформ державної служби в контексті управління персоналом – це децентралізація та оплата праці за результатами виконання. Розкрито зміст цих двох напрямів реформування, виявлено їхні переваги у порівнянні з традиційною (бюрократичною) системою управління персоналом на державній службі. Окрім цього, ідентифіковано низку їх негативних проявів, підкріплену доказовим фактажем. Так, система формування виплат за заслугами часто стикається з суб'єктивністю супервайзерів, які у власних оцінках можуть звертатися до непринципових та непершорядних критеріїв. Децентралізація, зі свого боку, може зіткнутися з проблемою перекласифікації посад. Стверджується, що реформи кадрової політики в США, які розпочалися у 1980-ті роки і тривали до закінчення першого десятиліття XXI століття, відбувалися під ідейним впливом нового публічного менеджменту, підходу покликаноного подолати неефективність, негнучкість та ієрархічність бюрократичної системи державної служби за рахунок імплементації у публічну царину низки управлінських технік, запозичених з приватного сектору (аутсорсинг, делегування, маркетизація і т. д.). Загалом дослідження спирається на широку науково-дослідну базу, зокрема роботи таких учених, як Р. Батальйо, Дж. Келу, С. Кондрі, Л. Нігро, Дж. Сова, С. Хейс тощо, у результаті чого досягається об'єктивність та комплексність авторської позиції. Резюмовано, що реформи системи управління персоналом у державному секторі повинні базуватися на даних та знаннях, розроблених шляхом застосування систематичного та позапартійного аналізу, а не ґрунтуватися виключно на диктаті ідеології або вимозі посилення політичного контролю над бюрократією.*

**Ключові слова:** система управління персоналом, державний сектор, децентралізація, бюрократія, ефективність.

**Постановка проблеми.** Реформи державної служби, впроваджені упродовж останніх 30 років у багатьох країнах світу, суттєво послабили традиційні правила системи заслуг, децентралізували кадрову функцію тощо. Піонерами у проведенні подібних реформ можна назвати США. Однією з цілей запроваджених ними реформ було підвищення урядової продуктивності та ефективності основних функцій управління персоналом, таких як найм та звільнення працівників, але ці реформи також могли слугувати політичним або ідеологічним цілям. Відповідно, постає потреба комплексного оцінювання мотивів реформ та широкого розуміння їх наслідків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досвід реформування кадрової системи в державному управлінні США, насамперед, досліджується науковцями цієї країни. Є низка робіт,

присвячених теоретичному обґрунтуванню відповідних реорганізаційних заходів (М. Барзелей, М. Хаммер, К. Худ, Дж. Чемпі тощо), а також велика кількість наукових досліджень, покликаних дослідити окремі прикладні аспекти реформ та їхні наслідки (Р. Батальйо, Дж. Келу, С. Кондрі, Л. Нігро, Дж. Сова, С. Хейс тощо). Однак, бракує системних розвідок, які б запропонували комплексний підхід до аналізу цих реформ.

Саме тому завдання статті полягає у ґрунтовному та всебічному дослідженні сучасних реформ кадрової системи в державному управлінні США з метою виявлення їх реальних мотивів, змісту й наслідків для системи державного управління загалом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інтерес до такого виду реформ почав проявлятися

наприкінці 1970-тих років як реакція на негнучкість традиційних структур державної служби та обмеження, які ці системи накладали на працевлаштування, компенсації та дисципліну. Реформаторські зусилля тривали протягом 1990-тих років і включали перше десятиліття XXI століття [27]. Темі були постійними і передбачали зменшення норм державної служби, зусилля щодо збільшення свободи дій керівників та запровадження стимулів на основі результатів. На міжнародному рівні ці дії були відомі у якості нового публічного менеджмента, який включав, серед іншого, бюджетні реформи та реформи закупівель, передачу державних функцій підрядникам з приватного сектору [1; 11; 16; 18].

У США адміністрація Дж. Картера досягла значної реформи державної служби в 1978 році, а адміністрація Б. Клінтона та її Національний огляд результатів виступали за та проводили додаткові реформи в 1990-тих роках. Президент Дж. Буш, після терактів 11 вересня 2001 року, здійснив основні зміни в управлінні персоналом у новому Департаменті національної безпеки та Міністерстві оборони [5; 22], але аспекти реформ Дж. Буша стикалися зі значними юридичними проблемами, і вони були істотно розмиті до моменту приходу до влади адміністрації Б. Обама [15]. Навпаки, більш стійкі реформи проводились з 1990-тих років на державному рівні [4; 9; 10].

Серед спостерігачів за реформами широко визнано, що політичні лідери часто розглядають реорганізацію державної служби як засіб посилення своїх політичних та ідеологічних програм, і реформи, як правило, проводяться без особливого систематичного емпіричного дослідження їх потенційного впливу на виконання основних завдань управління персоналом [5; 12; 30].

Поштовх до реформи державної служби іде від багатьох суб'єктів, що діють з різних мотивів, але оскільки бажані реформи, як правило, вимагають змін у законодавстві про державну службу, політичні лідери, включаючи обраних законодавців та посадових осіб виконавчої влади, майже завжди беруть безпосередню участь. Наприклад, у штатах США губернатори часто докладають зусиль до реформ, як це було, приміром, із З. Міллером у Джорджії, Дж. Бушем у Флориді, М. Санфордом у Південній Кароліні, С. Вокером у Вісконсині. Дуже часто політичні лідери, які виступають за реформу державної служби, діють з ідеологічної точки зору, заснованої на консервативних принципах щодо уряду та державної політики. Ці лідери, як правило, віддають перевагу ринковому

вирішенню соціальних проблем і переважно вважають, що процвітання найкраще сприяє суспільству «як результат свободи індивідуальних ініціатив, а не як результат колективних дій» [8, с. 122]. Відповідно, державне регулювання та обмеження слід по можливості зменшувати, щоб забезпечити економію коштів та ефективність. Реформи ж, спрямовані на децентралізацію повноважень щодо кадрової політики та зменшення тим самим затримок, які може спричинити надмірний централізований нагляд, розглядаються як ключові шляхи до підвищення ефективності. Відповідні реформи у США також були зосереджені на запровадженні стимулів на основі результатів, таких як оплата за результати [4; 21] та розширення концепції працевлаштування за бажанням [2; 3; 17].

Хоча ідеологічна мотивація реформ може бути досить потужною, як правило, на практиці також присутній і прагматичний політичний інтерес. Звичайно, думка, що політики можуть бути зацікавлені в бюрократії, не є новиною. У Сполучених Штатах Америки політичне протегування було по суті безперечним як основа для призначення на посади державної служби протягом першого століття Республіки. Патронаж формує підзвітність перед політичною владою, відповідно, політичні лідери на виборних посадах, зазвичай, бажають державної бюрократії, яка відповідає їхнім політичним уподобанням. Бюрократична реакція на порядок денний політиків допомагає забезпечити сумлінну реалізацію політики та програм, що відповідають цим порядкам. Відповідальність перед політичним керівництвом посилюється по мірі зміцнення контролю за бюрократією. Але традиційні системи заслуг на державній службі за своїм задумом обмежують політичний контроль працівників. Тією мірою, якою політики, як правило, хотіли б мати більший політичний контроль над державними службовцями, обмеження політичного впливу, що накладаються традиційними правилами державної служби, повинні бути усунені або зменшені. Як наслідок, існує політичний інтерес до реформ державної служби, таких як ті, що мають на меті встановити індивідуальні стандарти та заохочення, зменшити нагляд двопартійних комісій державної служби та зменшити права працівників на робочому місці [6].

В емпіричному дослідженні цієї теми Р. Макграт виявив, що політики державного рівня в США готові діяти відповідно до своїх уподобань щодо «радикальної» реформи державної служби (що характеризується децентралізацією системи управління персоналом) лише тоді, коли

політична партія займала більшість місць у законодавчому органі штату. Крім того, він виявив, що ймовірність їхнього успіху в просуванні реформи залежала від розміру їх більшості [20]. Коли більшість була невеликою, члени більшості були більш обережними, оскільки розуміли, що зміна контролю над більшістю може означати, що їх опоненти можуть скасувати будь-яку прийнятну реформу або навіть отримати користь від реформи, якщо вони стануть більшістю.

Що важливо, Р. Макграт також виявив, що схильність до реформ пом'якшується силою профспілок державних службовців та часткою місць у законодавчому органі, що займають демократи. Період часу, охоплений дослідженням Р. Макграта, – з 1996 року по 2005 рік. Реформи в цей період частіше відбувались у штатах, де республіканці контролювали політично, де їх більшість у законодавчому органі штату була значною і де профспілки державних службовців були слабкими. Той факт, що реформи були більш вірогідними, коли республіканці контролювали, не дивно, оскільки порядок денний добре поєднується з консервативною політичною ідеологією, і консерватори можуть бути зацікавлені у стримуванні в державних бюрократіях, які сприймаються як прихильні до ліберально-демократичних цілей.

Цікаво, що хоча ідеологічні та політичні мотиви для реформування державної служби є важливою основою для дій, пакети реформ, як правило, не пропонуються населенню з використанням цих аргументів. Найчастіше політики говорять про необхідність «модернізувати» державну службу та зробити її більш ефективною. Вони скаржаться на летаргічні громадські організації, які потребують активізації.

Звичайно, існує багато неідеологічних та неполітичних причин реформ. Практичні проблеми часто виникають і вимагають коригування технології управління державними кадрами. Наприклад, може спостерігатися поширення класів класифікації робочих місць або окремих систем оплати праці. Платні класи призначені відображати значущо різні рівні роботи, що заслуговують на різний рівень компенсації. Однак зі збільшенням кількості класів оплати праці дублювання оплати праці між сусідніми класами збільшується, враховуючи розумний діапазон заробітних плат у кожному класі та той факт, що система не може виплачувати зарплату значно більше, ніж дозволяє ринок праці. Перекриття між класами руйнує відмінність і значення кожного окремого класу. Примітно, що до реформ у Джорджії в державній

системі компенсацій було приблизно 58 окремих класів оплати праці – надмірна кількість за будь-якими стандартами. Ця кількість зменшилася приблизно на половину в ході реформи, яку пропонував губернатор З. Міллер. Подібним чином велика кількість різних систем оплати праці може надмірно обмежити можливість керівництва перепризначати або переводити працівників.

У 1980-тих роках адміністрація Р. Рейгана зіткнулася із цією проблемою і успішно скоротила кількість федеральних систем оплати праці зі 132 до 53 [27]. Також вірно, що посадові інструкції можуть застаріти, що навчання працівників може бути неефективно розроблено або здійснено, а процеси найму можуть характеризуватися тривалими затримками, в результаті яких багато найкращих претендентів приймають роботу в іншому місці або відмовляються від цього процесу. Такі проблеми є реальними, і для їх вирішення слід вживати заходів щодо реформування.

Тим не менше, під час обговорення реформ корисно пам'ятати, що адміністративні механізми ніколи не є ціннісно нейтральними [28]. Як свідчить практика, більшість реформ пропонуються саме тому, що вони відстоюють або пропонує певні цінності, однак, тут закладається парадокс. Коли адміністративні реформи просувають один набір цінностей, вони часто нехтують або придушують альтернативні цінності. Перевага однієї цінності над іншою часто затьмарюється головними цілями реформ, які останнім часом зосереджуються на скороченні витрат та підвищенні ефективності державної служби. Крім того, реформи, як правило, подаються з відчуттям терміновості, а прихильники реформ, зазвичай, зображують статус-кво як цілком незадовільний. Відповідно, зусилля, спрямовані на зміну будь-якого набору адміністративних структур або процесів, можуть часом вирішувати одні проблеми, створюючи інші.

Заклики до кадрової реформи, яку називають реінжинірингом, переосмисленням чи активізацією, наголошують на ринкових ініціативах та посиленні управлінської влади. Як ми вже відзначали, реформи часто є реакцією на традиційні системи державної служби, що базуються на заслугах, і покликані усунути партійність, фаворитизм та протекцію державної служби. Традиційні системи ґрунтуються на певних принципах, включаючи відбір на основі відкритих та конкурсних іспитів, політичний нейтралітет та відносну безпеку перебування на посаді. Ці принципи реалізуються шляхом оприлюднення правил,

розроблених спеціально для обмеження свободи дій наглядачів, управлінців та керівників державних установ. Встановлення та виконання таких правил обов'язково вимагає присутності центрального органу влади.

У Сполучених Штатах початковою організацією, яка отримала такі повноваження на федеральному рівні, була Комісія з державної служби США, яка була замінена Управлінням персоналу США після впровадження Закону про реформування державної служби 1978 року. Центральні установи з кадрової політики встановлюють положення про державну службу та переглядають практику діяльності агентств для забезпечення дотримання вимог. Їх ключова мета – обмежити дії політичних керівників та лінійних управлінців.

Але правила та обмеження системи державної служби можуть бути надмірними. Накладені структури часто постають бюрократичними, повільними та громіздкими. Обмеження на розсуд керівників та додаткові шари тяганини кадрової системи можуть призвести до затримок у часі та неефективності важливих процесів державного управління персоналом, що включають найм, відбір, управління та утримання працівників. Політичні лідери, які прагнуть реформ, зацікавлені знайти шляхи виправлення того, що вони вважають надмірностями традиційних централізованих кадрових систем, одночасно «дозволяючи керівникам управляти» та посилюючи політичний контроль над бюрократією. Що ще важливіше, ці реформи часто змінюють «хто що, коли і як отримує» в уряді відповідно до ідеологічних уподобань реформаторів [19].

Багато реформ, запропонованих в рамках нового публічного менеджменту, запозичили ідеї з концепції «реінжинірингу», яка раніше була популярною у приватному секторі [7; 26]. Основна передумова полягала в тому, що організаційну ефективність та результативність можна значно покращити, впорядкувавши організаційні процедури, надавши керівникам можливість приймати більше рішень на своїх рівнях в ієрархії та зосереджуючись на результатах, а не на процесі.

Логіка оплати праці є переконливою. Як правило, вона просто вимагає, щоб збільшення заробітної плати було пов'язане з вимірюваними показниками. Коли результати роботи високі, слід передбачати більш високе підвищення заробітної плати; коли результати роботи нижчі, підвищення заробітної плати повинно бути меншим, або, можливо, якщо результати роботи незадовільні, збільшення оплати праці не повинно бути

взагалі. По суті, аргумент цього підходу полягає в тому, що він буде служити для мотивації маргінальних виконавців підвищити свою продуктивність, тоді як хороші виконавці отримують задоволення від знання про те, що їх зусилля визнаються та винагороджуються.

У Сполучених Штатах федеральний уряд розпочав експеримент із оплатою за заслуги після прийняття Закону про реформу державної служби 1978 року. Програма була націлена на федеральних менеджерів середнього рівня (тобто на керівників загального плану та еквівалентних класів (13-15)). Дослідження впливу цих зусиль виявили, на жаль, що працівники, охоплені планом, як правило, не бачили достовірного зв'язку між оплатою праці та результатами роботи [21; 23]. Оскільки система повинна була бути нейтральною до бюджету в кожному агентстві (тобто загальні бюджетні асигнування на федеральні зарплати не дозволялося збільшуватись просто через програму), будь-яке велике збільшення для вибраних працівників повинно було компенсуватися меншим або відсутнім збільшенням для інших. Цей аспект програми, в поєднанні з тим, що керівники часто борються з оцінкою роботи та їм важко проводити різкі відмінності між працівниками, означав, що збільшення оплати праці за системою, зазвичай, не суттєво відрізнялося від того, що відбувалося раніше. Як наслідок, мотиваційний потенціал програми був підірваний [24]. Дослідження сприйняття працівників програми показали, що багато з них вважали, що фактори, не пов'язані з результатами, впливали на рейтинг та подальші рішення щодо оплати праці [21].

Іншим прикладом виплат за заслуги була програма, реалізована в штаті Джорджія після реформ 1996 року. Ця система була ретельно спланована і включала новий процес оцінки ефективності, заснований на стандартах ефективності, пов'язаних з роботою, разом із прописаними цілями та очікуваннями та новими посадовими інструкціями [14]. Проте опитування співробітників, проведене через 5 років після впровадження системи, показало, що державні службовці мали низький рівень довіри до програми та мало впевненості у її справедливості. Працівники та їх керівники повідомляли, що це не найкращий спосіб мотивувати державних службовців [14].

Неспокійно спостерігати значні зусилля, спрямовані на розробку та впровадження цих систем заохочення, коли вони дають такі знеохочувальні результати. Слід зазначити, що критика працівників щодо виплат за заслуги часто зосереджується

на проблемах, що пов'язані з процесами оцінки роботи. Звичайно, оцінка результатів роботи є основою оплати праці, і якщо система заохочення повинна бути ефективною, працівники мають оцінювати процес оцінки як розумний та справедливий. Однак цієї мети набагато важче досягти, ніж можна було б очікувати [13].

Якщо результати роботи неможливо легко визначити, частіше відбувається оцінка поведінки співробітників або навіть судження про риси працівників, які вважаються пов'язаними з виконанням роботи. Співробітники можуть оцінюватися, наприклад, за своєчасністю подання звітів або якістю їх взаємодії з громадськістю. Можна судити про такі риси, як чесність, ініціативність чи старанність. Процес незмінно містить великі елементи суб'єктивності. Звичайно, немає нічого поганого в тому, щоб просити керівників здійснювати судження, але той факт, що процес не може будуватися на об'єктивних критеріях, означає, що з працівниками, які не задоволені результатом та підвищенням заробітної плати, можуть легко виникнути розбіжності. Невдоволення суб'єктивною оцінкою роботи може обмежити або знизити мотиваційний потенціал оплати праці та підірвати моральний дух на робочому місці. Таким чином, сприйняття постає важливішим за реальність.

Додаткова проблема може виникнути внаслідок того, що можна назвати динамікою процесу оцінювання. Акт присвоєння підлеглому незадовільного або слабкого рейтингу роботи може бути неприємним для багатьох керівників, і, очевидно, необхідна документація для обґрунтування нижчих рейтингів. Як наслідок, керівникам може бути простіше завищити рейтинги ефективності. Спостерігачі, які вважають, що вже зробили на своїй роботі більше ніж достатньо, можуть уникати зайвої роботи та можливих конфронтацій із нещасними працівниками, які отримують погані рейтинги, просто коригуючи свої рейтинги вгору. Дослідження продемонстрували, що в деяких федеральних відомствах майже кожен працівник був оцінений як «повністю успішний» або вище [25]. Як наслідок, незначні розбіжності в оцінках результативності службовців перетворюються на незначні розбіжності у підвищенні заробітної плати. Більшість співробітників, швидше за все, отримують суми, близькі до тих, які вони отримали б, якби відсотки підвищення розподілили однаково по всій дощі.

Другою темою, популярною серед прихильників ініціатив щодо реформування державної служби в останні роки, є ідея про те, що повно-

важення щодо політики державного управління персоналом мають бути максимально децентралізовані. Як зазначалося раніше, в традиційних системах державної служби основна відповідальність за кадрову політику покладається на центральне кадрове агентство. Це відомство несе відповідальність за вивчення кваліфікації претендентів, аналіз та класифікацію робочих місць, структурування процесу оцінювання результатів роботи та визначення оплати праці та виплат. Головною метою централізації цих функцій є забезпечення рівного ставлення до всіх заявників та працівників у процесі працевлаштування. Проте централізація влади може позбавити керівників необхідної гнучкості у вирішенні проблем.

За останні 30 років відбулися значні експерименти з децентралізації практично всіх функцій державного управління персоналом для посилення управлінської гнучкості та надання можливості керівникам лінійних служб проявляти більшу свободу дій [4; 12; 16]. Прихильники цієї реформи стверджують, що це покращить здатність уряду наймати, обирати, керувати та утримувати працівників. Але під час децентралізації існує потенційний компроміс між ефективністю, яку вона може забезпечити, та ерозією ширших гарантій, що сприяють послідовності та рівності у ставленні до заявників та працівників в різних підрозділах влади.

У 2002 році Дж. Вест попередив про підпорядкування «традиційних цінностей державного сектору прав працівників, справедливості та рівності» в результаті різких реформ державної служби [29, с. 80]. Загалом, із збільшенням розсуду агентства та керівництва та відсутності централізованого нагляду, можливості для несуперечливих або різних кадрових рішень також збільшуються. Оскільки фактори, що не заслуговують на увагу, все більше впливають на процес прийняття на роботу, звільнення, підвищення та оплати праці, традиційні цінності державної служби нейтральної компетенції можуть бути суброговані.

Можливі труднощі, пов'язані з більшою децентралізацією та дерегуляцією, можна проілюструвати, розглянувши пропозиції щодо реформування систем та процедур класифікації посад. Дійсно, класифікація посад (тобто система розміщення робочих місць за категоріями оплати праці) була одним із процесів управління персоналом, який найчастіше опинявся об'єктом реформування. Класифікація посад включає оцінку посад (або робочих місць) на основі аналізу змісту роботи та вимог, а також подальше розміщення робочих

місце (та працівників) у класи або ранги, які, в свою чергу, визначають рівень їх компенсації. Стандартна критика цих систем полягає в тому, що вони занадто жорсткі та ієрархічні. Стверджується, що менеджерам потрібно більше свободи дій для класифікації робочих місць, як вони вважають за потрібне, і для швидкої рекласифікації робочих місць, коли це необхідно.

Часто необхідність у перекласифікації виникає, коли керівник визнає, що робота працівника суттєво змінилася. Можливо, були додані посадові обов'язки або змінилася технологія, пов'язана з виконанням роботи. В інший час тиск на перекласифікацію виникає, коли працівник досягає вищої категорії заробітної плати, і суттєве підвищення заробітної плати неможливе, якщо посада не віднесена до вищого класу або рівня оплати праці. В обох випадках стверджується, що менеджери, які хотіли б перекваліфікувати посаду, часто розчаровані кадровими аналітиками, які можуть не погодитися з тим, що посада змінилася в достатній мірі, щоб забезпечити перекваліфікацію. Безумовно, кадрові аналітики, які прагнуть захистити цілісність класифікаційної системи, не сприятимуть перекваліфікації посади просто для того, щоб допомогти керівнику збільшити оплату праці працівника.

Відповідна реформа традиційних класифікаційних систем, спрямована на надання лінійним керівникам більшої гнучкості, відома як «широкосмуговий діапазон». Це підхід, за якого кілька класів оплати об'єднуються в меншу кількість ширших класів або груп оплати праці. Як результат, встановлюється менший набір широких класів оплати праці, що містить відповідно ширший діапазон робочих місць і зарплат. Тоді керівники можуть здійснювати більший розсуд при визначенні рівнів компенсацій за посади в кожному діапазоні оплати праці, за умови, звичайно, якщо загальний рівень заробітної плати залишатиметься в межах загальних бюджетних обмежень. Ця реформа, по суті, витісняє традиційні підходи до класифікації, згідно з якими ранг визначається посадою із модифікованою схемою ранжування в різних групах оплати праці.

У США децентралізація кадрових повноважень викликає важливі правові питання. Конституційна гарантія рівного захисту закону обмежує урядові повноваження проводити різницю між людьми, включаючи державних службовців. Існує велика кількість нормативно-правової документації з цього питання, яка еволюціонувала до такої міри, що відмінності, для яких існує «раціональна основа», як правило, не ставляться під сумнів. Звичайно, визначення того, що є «раціональним»,

врешті-решт, потрапляє до судів, але цілком може бути, що деякі відмінності, проведені між державними службовцями (наприклад, різний рівень оплати праці людей, які виконують, по суті, однакову роботу в різних відомствах), не мають раціонального виправдання.

Коли окремі установи або бюро отримують повноваження визначати рівень оплати праці робітників, може виникнути значна розбіжність в оплаті праці між подібними робочими місцями в різних відомствах. Такі проблеми можуть виникнути у ситуаціях, пов'язаних з дисциплінарними стягненнями, які різняться між різними відомствами, коли передбачувані правопорушення подібні. Крім того, якщо подібні розбіжності трапляються за расовою чи етнічною ознакою, уряд зіткнеться з необхідністю продемонструвати, що розбіжності слугують переконливим державним інтересам і мають вузький вибір для задоволення цих інтересів, коли такі розбіжності оскаржуються на однакових засадах захисту. Позови про дискримінацію відповідно до Розділу VII Закону про громадянські права 1964 року можуть також виникати, якщо моделі різного поведіння дотримуються расових, етнічних чи гендерних відмінностей. Незалежно від того, чи задовольняються такі позови в судах чи ні, процес захисту від них може бути дорогим та вичерпним. Усвідомлення наслідків положень про рівний захист та недискримінацію цілком може вказувати на необхідність застосування послідовних стандартів у всіх відомствах, а отже, на певний помітний ступінь централізованої влади над кадровою політикою.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що реформи кадрової політики державної служби потребують більш ретельного та всебічного розгляду. Складність полягає у пошуку способу досягнення цієї мети. Державне управління напоєне політикою, а реформа державної служби є по суті політичним процесом. Тим не менше, відповідні реформи не повинні ґрунтуватися виключно на диктаті ідеології або вимозі посилення політичного контролю над бюрократією. Ці реформи повинні базуватися на даних та знаннях, розроблених шляхом застосування систематичного та позапартійного аналізу. Дослідникам слід продовжувати вивчати як передбачувані, так і ненавмисні наслідки реформ та повідомляти про більш широкі наслідки своїх висновків. Такі висновки сприятимуть розширенню бази знань з державного управління та надаватимуть подальший поштовх для реформ, що базуються на фактичних даних. Реформаторам

слід уникати примхливих, гарячкових реформ і вибрати більш ретельно продумані. У плюралістичній політичній системі всі політичні суб'єкти повинні невтомно працювати над забезпеченням чесності та добросовісності всіх інших. У цьому відношенні реформатори державної служби

повинні відповідати високим стандартам. Звичайно, ця зміна призведе до менш радикального, але зрештою, більш ефективного порядку денного реформи державної служби. Такий підхід найкраще задовольнить довгострокові інтереси політиків, державних службовців та громадян.

#### Список літератури:

1. Barzelay M. The new public management: Improving research and policy dialogue. Berkeley : University of California Press, 2001.
2. Battaglio R. Public service reform and motivation: Evidence from an employment at-will environment. *Review of Public Personnel Administration*, 2010. Vol. 30. P. 341–363.
3. Battaglio R., Condrey S. Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009. Vol. 19. P. 689–707.
4. Brewer G., Selden S., Facer R. Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 2000. Vol. 60. P. 204–214.
5. Brook D., King C. Civil service reform as national security: The Homeland Security Act of 2002. *Public Administration Review*, 2007. Vol. 67. P. 399–407.
6. Carroll J. The rhetoric of reform and political reality in the National Performance Review. *Public Administration Review*, 1995. Vol. 55. P. 302–312.
7. Champy J., Hammer M. Reengineering the corporation. London, England: Nicholas Brealey, 1993.
8. de Montricher N. Public sector values and administrative reforms. Taking stock: Assessing public sector reforms Montreal, Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1998. P. 108–136.
9. Hays S., Kearney R. Riding the crest of a wave: The National Performance Review and public management reform. *International Journal of Public Administration*, 1997. Vol. 20. P. 11–40.
10. Hays S., Sowa J. A broader look at the “accountability” movement: Some grim realities in state civil service systems. *Review of Public Personnel Administration*, 2006. Vol. 26. P. 102–117.
11. Hood C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 1991. Vol. 69. P. 3–20.
12. Jordan T., Battaglio R. Are we there yet? The state of public human resource management research. *Public Personnel Management*, 2014. Vol. 43. P. 25–57.
13. Kellough J. Managing human resources to improve organizational productivity: The role of performance evaluation. Public personnel management: Current concerns, future challenges. New York, NY: Longman, 2012. P. 173–185.
14. Kellough J., Nigro L. Pay for performance in Georgia state government: Employee perspectives on GeorgiaGain after 5 years. *Review of Public Personnel Administration*, 2002. Vol. 22. P. 146–166.
15. Kellough J., Nigro L., Brewer G. Civil service reform under George W. Bush: Ideology, politics, and public personnel administration. *Review of Public Personnel Administration*, 2010. Vol. 30. P. 404–422.
16. Kettl D. The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997. Vol. 16. P. 446–462.
17. Kim J., Kellough J. At-will employment in the states: Examining the perceptions of agency personnel directors. *Review of Public Personnel Administration*, 2014. Vol. 34. P. 218–236.
18. Lane J. New public management. London, England : Routledge, 2000.
19. Lasswell H. Politics: Who gets what, when, how. New York, NY : Whittlesey House, 1936.
20. McGrath R. The rise and fall of radical civil service reform in the U.S. states. *Public Administration Review*, 2013. Vol. 73. P. 638–649.
21. Milkovich G., Wigdor A. Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay. Washington, DC: National Academies Press, 1991.
22. Naff K., Newman M. Federal civil service reform: Another legacy of 9/11? *Review of Public Personnel Administration*, 2004. Vol. 24. P. 191–201.
23. Pearce J. Rewarding successful performance. Handbook of public administration San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989. P. 401–441.
24. Perry J. Merit pay in the public sector: The case for a failure of theory. *Review of Public Personnel Administration*, 1986. Vol. 7. P. 57–69.
25. Perry J., Petrakis B., Miller T. Federal merit pay, round II: An analysis of the performance management and recognition system. *Public Administration Review*, 1989. Vol. 49. P. 29–37.

26. Peters T., Waterman R. In search of excellence: Lessons from America's best-run companies. New York, NY : Harper & Row, 1984.
27. Pollitt C., Bouckaert, G. Public management reform: A comparative analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.
28. Waldo D. The administrative state. New York, NY: Ronald Press, 1948.
29. West J. Georgia on the mind of radical civil service reformers. *Review of Public Personnel Administration*, 2002. Vol 22. P. 79–93.
30. West J., Bowman J. Stakeholder analysis of civil service reform in Florida: A descriptive, instrumental, normative human resource management perspective. *State and Local Government Review*, 2004. Vol. 36. P. 20–34.

#### **Fostikova V.V. PERSONNEL POLICY IN U.S. CIVIL SERVICE: ANALYSIS OF KEY REFORMS**

*The article analyzes the experience of modern personnel policy reforms in the US civil service, examines the leading incentives for such reforms (ideological, political, technological, modernizational) and their relationship. It was found that the key vectors of civil service reforms in the context of personnel management are decentralization and merit pay. The essence of these two directions of reforms is revealed, their advantages in comparison with the traditional (bureaucratic) system of personnel management in the civil service are identified. In addition, a number of their negative manifestations were identified, supported by evidence. Thus, the system of forming merit payments is often faced with the subjectivity of supervisors, who in their own assessments may refer to unprincipled and non-primary criteria. Decentralization, for its part, may face the problem of positions reclassifying. It is argued that personnel policy reforms in the United States, which began in the 1980s and lasted until the end of the first decade of the XXI century, were ideologically influenced by the new public management, an approach designed to overcome the inefficiency, inflexibility and hierarchy of the bureaucratic civil service by means of a number of management techniques borrowed from the private sector (outsourcing, delegation, marketization, etc.). In general, the study is based on a broad research base, in particular the works of such scientists as R. Battaglio, S. Condrey, S. Hays, J. Kellough, L. Nigro, J. Sowa, etc., resulting in objectivity and complexity author's position. It is concluded that reforms of the personnel management system in the public sector should be based on data and knowledge developed through the application of systematic and non-partisan analysis, and not based solely on the dictates of ideology or the requirement to strengthen political control over the bureaucracy.*

**Key words:** *personnel management system, public sector, decentralization, bureaucracy, efficiency.*