

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 352/354.082.4

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/19>**Радох Н.Б.**

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто особливості зарубіжного досвіду реформування кадрової політики в системі публічного управління і можливості застосування такого досвіду в роботі органів державної влади в Україні. З метою обґрунтування доцільності імплементації зарубіжного досвіду досліджуються теоретико-методологічні аспекти формування засад існування кадрових політик в різних системах публічного управління. Виділено основні труднощі в управлінні кадрами органів державної влади: складність управлінської роботи в державній службі; персонал є найскладнішим об'єктом управління; змінюється система цінностей працівників, що пов'язано із посиленням економічних обмежень; у результаті зростання чисельності персоналу необхідний його професійний розвиток та раціональне використання.

Встановлено, що реалізація державної кадрової політики можлива лише за наявності науково обґрунтованої концепції кадрової політики, її нормативно-правового, організаційного, інформаційно-технологічного забезпечення, чітко визначених принципів і науково-методичної бази, за допомогою якої здійснюється аналіз кількісного й якісного кадрового складу органів публічного управління, розробляються програми їх розвитку, добору й розстановки кадрів.

Пропонуються напрями вдосконалення професійних компетенцій та професійного розвитку діяльності державних службовців. Вивчається об'єктивна та критична оцінка власних компетентнісних можливостей державних службовців, що є передумовою для розробки відповідних додаткових професійних програм, орієнтованих на запит замовника та сприяючих інноваційній кадровій політиці. Акцентується увага на професійному розвитку персоналу державної служби, як процесу цілеспрямованого особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Розглядається важливе завдання щодо розробки теоретико-методологічних основ і концептуальних наукових підходів до імплементації зарубіжного досвіду здійснення кадрової політики в системі публічного управління в Україні.

Ключові слова: кадрова політика, державна служба, публічне управління, професійний розвиток, професійні компетенції.

Постановка проблеми. Інноваційним напрямом в економічній науці залишається управління персоналом. Удосконалення системи управління персоналом на сьогодні входить до пріоритетних стратегічних цілей розвитку кадрової політики в різних сферах економічної діяльності і особливо актуальним є для державних інституцій, зокрема в процесі реформування системи державної служби. Більшість країн створили системи державних послуг, які прагнуть сприяти заслугам, розглядаючи цей підхід як найкращий спосіб ефективного надання державних послуг у цифровій економіці. Зокрема, ідеал державної служби включає захист

державних службовців від свавільних рішень щодо працевлаштування та звільнення, а також виплати, які сприяють належному управлінню та результативності державних службовців. Сучасні труднощі в управлінні кадрами органів державної влади зумовлені, по-перше, складністю управлінської роботи в державній службі; по-друге, персонал є найскладнішим об'єктом управління; по-третє, змінюється система цінностей працівників, що пов'язано із посиленням економічних обмежень; по-четверте, в результаті зростання чисельності персоналу необхідний його ефективний розвиток та раціональне використання.

За цих умов відбувається зміна парадигми кадрової політики в системі органів державної влади. Змінюється система цілей управління персоналом, ускладнюється система взаємодії суб'єкта та об'єкта управління. Процеси, що відбуваються в системі управління персоналом державних органів, вимагають більш чіткого визначення функцій та їх аналізу. Щодо сфери управління персоналом державної служби, то можна вважати, що функціями є спеціалізована діяльність органу державної влади, його кадрової служби стосовно завдань, що вирішуються в процесі управління персоналом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи і практичні аспекти світових практик щодо кадрової політики в системі публічного управління в сучасних умовах знаходять своє відображення у роботах іноземних авторів: J. Edward Kellough, Lloyd G. Nigro, G. Nasi, Moynihan D. P., Pandey S. K., Bouckaert B., Vandenaabeele W., Perry J., Mesch D., Paarlberg L., Richard F. Huff. Вітчизняні науковці Т. Ю. Витко, С. В. Гончар, В. Я. Малиновський, Ю. В. Ковбасюк актуалізують механізми реалізації державної кадрової політики в Україні на регіональному та муніципальному рівнях, її сучасний стан та перспективи розвитку.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження зарубіжних практик реалізації державної кадрової політики в системі публічного управління задля можливості формування ефективної діяльності державної служби України. Частина авторів підтримують твердження про те, що державна кадрова політика сприяє кращій діяльності уряду, інші ж підкреслюють роль внутрішніх і зовнішніх факторів, що сприяють успішному проведенню кадрових реформ. Для досягнення сформульованої мети потрібно визначити способи вирішення питання про взаємозв'язок між державною кадровою політикою та ефективністю урядів різних країн, показуючи подібні і відмінні характеристики, які мають значення для порівняльного політичного діалогу, а також для складання планів перспективних дій.

Виклад основного матеріалу. Формування колективу професійних та ефективних державних службовців є пріоритетним у державній кадровій політиці. Кадрова політика впливає на всі інші види державної діяльності. Якість персоналу, його професіоналізм, підготовка та ступінь довіри до своєї організації та серед колег, рівень винагороди впливають на здатність урядів досягати своїх політичних цілей. Реалізація політики у державній службі завжди вважалася дискусійною, головним

чином через розрив між намірами осіб, які приймають рішення, та можливостями тих, хто відповідає за їх виконання – державних службовців. Їх часто розглядали як неефективних і надмірно бюрократизованих фахівців, що негативно впливають на роботу державного сектору [6, с. 6].

Прагнення урядів запровадити нову кадрову політику через реформи державного сектору свідчать про те, що розширення повноважень працівників має вирішальне значення для досягнення кращого прийняття політики або результатів її впровадження, вплив реформ управління людськими ресурсами на продуктивність та результативність реалізації політики – як на індивідуальному, так і на рівні установ і організацій – широко обговорюється [8; 9; 13].

Реалізація державної кадрової політики можлива лише за наявності науково обгрунтованої концепції кадрової політики, її нормативно-правового, організаційного, інформаційно-технологічного забезпечення, чітко визначених принципів і науково-методичної бази, за допомогою якої здійснюється аналіз кількісного й якісного кадрового складу органів публічного управління, розробляються програми їх розвитку, добору й розстановки кадрів. Метою кадрової політики в публічному управлінні визначено уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів і традиційної лояльності, оскільки це призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних виявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2, с. 11-12].

Р. Хафф у статті «Вимірювання ефективності в муніципалітетах США: чи прогнозує кадрова політика результати на системному рівні?» [10] розглядає взаємозв'язок між державною кадровою політикою та ефективністю уряду. Ефективність вимірюється за допомогою рейтингу, який використовуються рейтинговими агентствами для випуску муніципальних облігацій. Автор стверджує, що просто пересадження управлінських практик від приватного сектору до державного не обов'язково призведе до потужних зв'язків і відчутних позитивних результатів. Децентралізовані рішення щодо управління людськими ресурсами, оплата за виконання програм і стимули за групову участь не пов'язані з вищими рейтингами облігацій. У той час як нагороди та фінансові стимули, зазвичай, вважаються потужними інструментами в інших секторах. Р. Хафф припускає, що низка

контекстуальних та культурних проблем може пом'якшити їхні очікувані наслідки та призвести до невдач. Для подолання потенційних невдач, необхідно вжити додаткові заходи, які уряди можуть використати, вдосконалюючи при цьому формулювання та реалізацію державної кадрової політики, і, зокрема, запроваджуючи системи оплати праці на основі результатів [10].

Протягом останніх двох століть еволюція державного управління персоналом у Сполучених Штатах (у національних, державних та місцевих органах влади) була зумовлена появою альтернативних конкуруючих цінностей. Оскільки кожна виникаюча цінність набула політичної сили, її зростаюче значення знайшло відображення у формуванні відповідних державних кадрових систем та пов'язаних з ними технік. Традиційно конфлікт у Сполучених Штатах зосереджується навколо чотирьох основних цінностей: політичного реагування, організаційної ефективності і результативності, прав особистості та соціальної справедливості [5, с. 11].

Розвиток кадрової політики в нових демократіях Центральної та Східної Європи поділяють на три періоди: інституційне будівництво та впровадження сучасної кадрової політики у 1990-х роках; європеїзація кадрової політики до вступу до ЄС; і внесення подальших змін після вступу. Під час модернізації кадрової політики країни, які проходять подібні зміни, повинні зберігати стратегічний погляд; приділяти велику увагу деталям впровадження; і визнати ключову роль вищих державних службовців. Їхня оцінка базується на державній кадровій політиці на рівні центрального уряду, де, незважаючи на відмінності в контексті та обраних інструментах, знайдено загальні закономірності управління людськими ресурсами [6, с. 6].

У науковій літературі державна служба розглядається одночасно як: інститут, що складається із системи регламентів діяльності з виконання функцій держави; і персонал, спроможний професійно та ефективно виконувати зазначені функції. Виходячи з таких засад, можна сказати, що державна служба є засобом реалізації функцій демократичної, соціальної, правової держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави й народу [3, с. 87]. У контексті формування ефективного і професійного корпусу державної служби важливе значення має система особистих заслуг (англ. merit system – система заслуг), відповідно до якої прийняття на державну службу здійснюється не за бюрократичними чи політич-

ними рекомендаціями та вказівками, а на підставі ділових і особистих якостей, компетентності кандидата, результатів іспитів [3, с. 91].

У статті «Державна кадрова політика та проблеми в нових демократіях Центральної та Східної Європи» [12] увага зосереджується на ролі державної кадрової політики у сприянні більш ефективного уряду. Автори відзначають два періоди та відповідні підходи: наприкінці 1990-х років практика найму персоналу в цих країнах суттєво змінилася, перейшовши від систем патронажу, заснованих на політичних рішеннях, до прийняття законів про державний персонал, заснованих на принципі заслуг. Метою було підтримати політичну стабілізацію та створити культуру для державних службовців. Насправді, всупереч тому, що відбувалося в західних країнах, метою було побудувати відмінність характеристик державного персоналу, а не просто спроби зменшити відмінності з працівниками приватного сектора. Програми професійного розвитку та навчання не обов'язково пропонуються через бюджетні обмеження, тоді як результати системи вимірювання та оплати за результати погано застосовуються через відсутність адекватної та належної компетенції щодо впровадження політики. Автори пропонують стратегічний підхід до державної кадрової політики, який має адаптуватися до потреб уряду, враховуючи вирішальну роль індивідів як ключових суб'єктів успішного впровадження нових управлінських практик.

У наукових працях щодо ефективності кадрової політики досліджуються такі категорії як продуктивність персоналу та прогули. Для оцінки факторів прогулів у державному секторі досліджується *laissez-faire* характеристика поведінки персоналу в певних бюрократіях і питання, чи можуть індивідуальні особливості робочої сили насправді бути причиною, яка впливає на поведінку прогулів. Розуміння причин прогулів стає особливо важливим для формулювання державної кадрової політики, оскільки це може призвести до дій, які сприятимуть пом'якшенню її впливу на продуктивність і результативність. Існують різні фактори прогулів: особисті характеристики робочої сили (стаж роботи, гендерні проблеми та зовнішні призначення, які можуть мати керівники вищого рівня); контекстні характеристики (розмір установи, розташування в районах з низьким рівнем доходу на душу населення, ступінь громадянського населення); та організаційні характеристики (заробітна плата, механізми внутрішнього контролю та нагляду, а також стимули за результатами

діяльності). Результати показують, що як особистісні, так і контекстні характеристики суттєво корелюють прогули, тоді як організаційні характеристики та інструменти, засновані на заслугах – ні [6, с. 8].

Іншим детермінантом ефективності, який варто враховувати при реалізації державної кадрової політики є довіра. Вищі результати досягаються, якщо персонал державного сектору дотримується вимог довіряти та співпрацювати, водночас зменшуючи можливості для корупційної поведінки. Автори визначають два типи довіри: соціальну довіру, яка зазвичай визначається як довіра іншим людям загалом, та інституційну довіру, довіру до різних людей та типів установ (поліція та уряд). Їхній аналіз базується на вибраних країнах із середнім рівнем доходу та зосереджується на зв'язку між освітою та довірою [11, с. 91-92].

Підготовка кадрів у сфері публічного управління має свою специфіку. Насамперед, для системи кадрової політики на державній службі характерні традиції, догматизм, архаїчність, недостатня гнучкість. Такий антидинамізм кадрової системи пов'язаний з традицією управління. Нинішні держслужбовці керуються стереотипним розумінням належної поведінки та мислення представника влади. Більшою мірою це пов'язано з жорсткою службовою ієрархією та підпорядкованістю системи державного управління, необхідністю діяти строго в рамках нормативно-правових актів (законодавства, посадових інструкцій, бюрократичного процесу), стандарти іміджу: мовлення і поведінка державного службовця з набутими досвідом стають шаблонними, типізованими. Державні службовці, які знову увійшли в систему державного управління, протягом кількох років адаптуються та зазнають професійної деформації. Результатом є пристосування суб'єкта до системи. Державний службовець у своїй професійній діяльності не керується принципами ефективності та результативності, а, перш за все, приймає рішення за принципом «потрібно, треба, так прийнято». Інновація кадрової політики в першу чергу регулюється принципом підготовки кадрів у новому форматі. Людський ресурс у політичній сфері має відігравати вирішальну роль, а не бути структурним елементом системи.

Навчання кадрів має бути основною метою та невід'ємною складовою державної кадрової політики. Для підвищення професійної майстерності потрібно підвищувати обізнаність працівників щодо професійної підготовки, встановлювати певні способи мотивації до навчання працівників та організувати тренінги для керівників та

персоналу. Для кожної конкурентоспроможної компанії, фірми, організації людські ресурси є ключовими ресурсами та предметом інтересу, а проблеми підготовки, перепідготовки та кваліфікації завжди залишатимуться напрямками досліджень та розробок [7].

У професійному навчанні головною метою може бути надання кожному можливості докласти зусиль до навчання, орієнтованого на цілі організації та компетенції і побажання працівників. Однією з найактуальніших проблем сучасного менеджменту є питання кваліфікації персоналу. Для досягнення поставлених цілей і завдань установам та організаціям публічного сектору необхідно організувати роботу таким чином, щоб кожен працівник прагнув виконувати поставлені завдання, працювати якісно, зацікавлено і повністю включатися в трудову діяльність. Навіть найкращий фахівець потребує постійного вдосконалення своїх здібностей і компетенцій, набуття нових знань і навичок. Підвищення професійної кваліфікації, вираження визнання здібностей конкретного члена колективу та його просування є надзвичайно потужним соціальним чинником формування трудової мотивації. Навчальні програми повинні бути націлені на: збереження професійних навичок, прийомів виконання, включно в критичних ситуаціях, розкриття ділового мистецтва, вивчення процедур роботи за комп'ютером та методів роботи з персоналом, розвитку особистих якостей та інтересів. Враховуючи сучасні умови економічного розвитку в цілому, а також аспекти управління людськими ресурсами, зокрема кар'єрне зростання персоналу, стратегія, орієнтована на інвестиції в людський капітал, є пріоритетною. Завдяки такій орієнтації установа забезпечить підвищення компетенції персоналу, а, відповідно, і свою ефективність діяльності в сучасних умовах розвитку ринкової економіки.

Першочерговим чинником ефективного функціонування держави є добробут і комфорт населення, наявність довірчих і стабільних відносин між громадянами та владою, впевненість представників громадянського суспільства у власній безпеці. Новий формат кадрів у системі публічного управління має передбачати: розуміння власної значущості в системі публічного управління, усвідомлення індивідуальної та колективної відповідальності, володіння відповідними та затребуваними професійними компетенціями, які дозволяють запобігати та усувати нестабільні ситуації на різних рівнях системи публічного управління, швидка адаптованість, гнучкість і навчання від-

повідно до мінливої ситуації. Однак практичний досвід роботи в системі публічного управління має особливу цінність для персоналу. Новий формат кадрів державної служби визначається динамічною системою постійно оновлюваних професійних компетенцій у поєднанні з практичним досвідом. З цієї точки зору інноваційна політика формування нового формату кадрів проходить у рамках додаткової професійної освіти.

Інноваційна кадрова політика в публічному управлінні спрямована на підготовку кадрів, здатних регулювати процеси взаємодії громадянського суспільства та держави, підвищення рівня задоволеності громадян, збереження та покращення репутаційної складової влади. Така орієнтація передбачає підвищені вимоги до якості взаємодії, відповідальності державних службовців, вимог до ефективності поточних процесів. Пріоритетності набуває формат додаткової професійної освіти з урахуванням актуальності та затребуваності здобутих навичок, задоволення освітнього запиту замовника, своєчасності засвоєння відповідних програм, комплексності, послідовності та безперервності навчання.

З метою впровадження додаткових професійних програм для державних службовців необхідно враховувати такі принципи: додаткова професійна освіта повинна відповідати інноваційній кадровій політиці; основним пріоритетом процесу здобуття додаткової професійної освіти є збереження інтелектуального ресурсу державних службовців, тобто орієнтація на збереження та збільшення наявних інтелектуальних можливостей і професійного потенціалу кадрів.

Отже, державні службовці, які займають різні посади та мають різноманітний професійний досвід, можуть об'єктивно та критично оцінити власну компетентність та потенціал, тобто процес підготовки кадрів обов'язково повинен включати критерій самооцінки ефективності здобуття додаткової професійної освіти. Персонал державної служби повинен забезпечувати свій професійний розвиток як процес безперервного, свідомого, цілеспрямованого особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Крім цього, підвищувати рівень професійної компетентності шляхом про-

фесійного навчання, яке проводиться постійно, та проходити індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності [4].

Одним із вагомих факторів, що покращують систему додаткової професійної освіти у сфері публічного управління, є можливість отримання освітнього сертифіката, який є зареєстрованим документом, що підтверджує здобуття додаткової професійної освіти державними службовцями. У процесі оволодіння додатковими професійними програмами важливо враховувати принцип корпоративного навчання, сприймаючи категорію слухачів як систему, що характеризується корпоративною культурою, наявністю спільної стратегічної цілі, організаційних принципів, підпорядкованої етики та інших рис. Принцип персоналізації додаткових професійних програм, які мали б передбачати можливість створення індивідуального навчального плану для кожного слухача програми. Наявність питань різної складності, вміння відбрати й більш детально проаналізувати найцікавіші теми, постійне забезпечення зворотного зв'язку та інші фактори сприяють персоналізації програми та підвищують мотиваційну активність до її засвоєння. Підтримка високої мотивації представників державних служб для здобуття додаткової професійної освіти, може бути досягнута через взаємозалежність розвитку компетентнісних здібностей та кар'єрного зростання. Державні службовці повинні чітко усвідомлювати необхідність оновлення професійних компетенцій.

Висновки. Одним із головних завдань державної кадрової політики має бути підвищення якості додаткової професійної освіти і, як наслідок, підвищення ефективності професійної підготовки представників органів публічного управління. У зв'язку з цим діапазон пропозицій щодо розвитку системи додаткової професійної освіти державних службовців є відкритим і потребує постійного вдосконалення. Об'єктивна та критична оцінка власних компетентнісних можливостей державних службовців є передумовою для розробки відповідних додаткових професійних програм, орієнтованих на запит замовника, сприяє інноваційній кадровій політиці. Такий підхід орієнтований на підготовку державних кадрів нового формату.

Список літератури:

1. Витко Т. Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5 (дата звернення 22.03.2022).

2. Гончар С. В. Механізми реалізації державної кадрової політики в Україні на регіональному та муніципальному рівнях в умовах децентралізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Миколаїв, 2019. 22 с.
3. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення 10.04.2022).
5. Civil service reform in the states: personnel policy and politics at the subnational level / edited by J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro. 2006. 343 p.
6. Greta Nasi. Public Personnel Policies: Impact on Government Performance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2011. № 13:1. P. 5-10. DOI: 10.1080/13876988.2011.544144.
7. Livičchi O., Hacina L., Baran T. Professional Training – Effective Element of Management in Achieving of the Personnel Policy. *Economy Transdisciplinarity Cognition*. 2015. Vol. 18. Iss. 1/2015. P. 156-162.
8. Moynihan D. P., Pandey S. K. The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67 (1). P. 40-53.
9. Perry J., Mesch D., Paarlberg L. Motivating employees in a new governance era: the performance paradigm revisited. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66 (4). P. 505-514.
10. Richard F. Huff. Measuring Performance in US Municipalities: Do Personnel Policies Predict System Level Outcomes? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2011. Vol. 13. Iss. 1: Public Personnel Policies: Impact on Government Performance. P. 11-33. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.538535>.
11. Søren Serritzlew, Gert T. Svendsen. Does Education Produce Tough Lovers? Trust and Bureaucrats. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2011. Vol. 13:1. P. 91-104. DOI: 10.1080/13876988.2011.538543.
12. Tiina Randma-Liiv, Jane Järvalt. Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2011. Vol. 13:1. P. 35-49. DOI: 10.1080/13876988.2011.538537.
13. Vandenabeele W. The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on selfreported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*. 2009. Vol. 75 (1). P. 11-34.

Radukh N.B. IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE IN HUMAN RESOURCES POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE

The article considers the peculiarities of foreign experience in reforming personnel policy in the public administration system and the possibility of applying such experience in the work of public authorities in Ukraine. In order to substantiate the feasibility of implementing foreign experience, theoretical and methodological aspects of the formation of the principles of personnel policies in various public administration systems are studied. The main difficulties in personnel management of public authorities are highlighted: the complexity of management work in the civil service; staff is the most difficult object of management; the system of values of employees is changing due to the strengthening of economic constraints; as a result of the growth of the number of staff, their professional development and rational use are necessary. It is established that the implementation of state personnel policy is possible only in the presence of scientifically sound concept of personnel policy, its regulatory, organizational, information and technological support, clearly defined principles and scientific and methodological framework through which the analysis of quantitative and qualitative staffing of public administration bodies, management, programs of their development, selection and placement are developed.

The directions of improvement of professional competences and professional development of activity of civil servants are offered. An objective and critical assessment of the own competence of civil servants is studied, which is a prerequisite for the development of appropriate additional professional programs focused on customer demand and contributing to innovative personnel policy. The important task of developing theoretical and methodological bases and conceptual scientific approaches to the implementation of foreign experience of personnel policy in the system of public administration in Ukraine is considered.

Key words: *personnel policy, civil service, public administration, professional development, professional competence.*