

*Х. М. Дейнега,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу зарубіжної практики управління персоналом визначені провідні методи підвищення якості інформаційно-аналітичного забезпечення добру та розстановки кадрів виконавчої влади. Досліджені чинники можливості запровадження цих методів у сучасних умовах України.

In the article on the basis of analysis of foreign practice of management a personnel the leading methods of upgrading of the informational-analytical providing of selection and placing of shots of executive power are certain. Investigational factors are in relation to possibility of input of these methods in the modern terms of Ukraine.

Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, управління персоналом, державна служба.

Key words: informational-analytical providing, management, government service, a personnel.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАЙВАЖЛИВИШИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На даний час в світі однією з найважливіших передумов ефективності роботи державної служби є її повне, достовірне та оперативне забезпечення якісною інформацією, необхідною для прийняття різноманітних рішень. Таким чином, від якості інформаційного забезпечення персоналу державної служби залежить мобільність, якість і реалізація прийняття та впровадження управлінських, а також політичних рішень, які приймаються на різних рівнях владних структур.

Про актуальність цієї проблеми для нашої країни свідчить розробка проекту Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7], основною метою якої, зокрема, є визначення стратегії формування, функціонування та розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Щоб втілення таких заходів отримало бажаний результат, варто

ретельно проаналізувати досвід країн, які мають розгалужену систему органів влади, для яких використання різноманітних засобів інформаційно-аналітичного забезпечення і впровадження сучасних технологій вже давно розглядається як невід'ємний елемент урядової політики.

АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Основні методи підвищення якості інформаційно-аналітичного забезпечення добру та розстановки кадрів виконавчої влади в умовах глобалізації світогосподарських зв'язків, запровадження необхідних засобів державного впливу на ці процеси нині активно дискутуються вітчизняними науковцями і практиками.

Незважаючи на досить широкий спектр порушених питань і авторських позицій щодо їх розв'язання, наведені публікації, здебільшого, базуються на визначенні передумов інформаційно-аналітичного забезпе-

чення в цілому. Поза увагою більшості з робіт залишилися методичні й прикладні проблеми визначення якісних показників окремих органів виконавчої влади у світі.

Аналізуючи дослідження з проблематики системи управління персоналом можна сказати, що на світовому рівні не існує загальної системи організації закладів відповідальних за підготовку кадрів до державної служби. В різних країнах державна служба організована порізно. Основні аспекти проблеми професійної підготовки державно-управлінських кадрів аналізуються у працях таких дослідників: Г. Леліков, В. Олуйко, Л. Титаренко.

У зарубіжних наукових джерелах проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення та участі держави в цьому процесі також поки що не знайшли адекватного відображення. Тому розв'язання цієї проблеми може стати в нагоді для вирішення багатьох питань, пов'язаних із застосуванням державних засобів підтримки і розвитку управління персоналом державної служби.

З огляду на це метою даної статті є аналіз позитивного зарубіжного досвіду розробки та запровадження методів інформаційно-аналітичного забезпечення управління персоналом державної служби, визначення на цих засадах передумов та обґрунтування конкретних заходів щодо їх втілення в сучасних умовах України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Інформаційно-аналітичне забезпечення є базою, на якій будується управлінська діяльність усього державного апарату. З огляду на це інформацію слід розглядати як певну сукупність різних повідомлень, відомостей, даних про відповідні предмети, явища, процеси.

В умовах постійних змін та реформ велику роль відіграє кадрова політика, шляхи її постійного реформування, функціонування та розвитку в інформаційному суспільстві.

Аналіз стану розробок, впровадження та експлуатації інформаційних систем для органів державного управління в Україні показав, що за останні роки в Україні зроблена значна робота із застосування інформаційних технологій.

Практично у всіх органах державної влади в Україні забезпечується інформаційна підтримка поточної роботи на рівні окремих персональних комп'ютерів з набором типових програмних продуктів. Більшість органів виконавчої влади застосовують локальні обчислювальні мережі.

Таким чином, в Україні, в якій, через глобальну економічну кризу, не так стрімко, як хотілося б, розгортається адміністративна реформа, питання формування інформаційної і аналітичної бази для прийняття управлінських рішень на державному

рівні є особливо актуальним. Органи державної влади та місцевого самоврядування гостро відчують недостатність інформаційного забезпечення своєї діяльності.

Так, на теперішній час у США, країнах Європи і в Росії у вищих органах державної влади та управління, в міністерствах та відомствах, в обласних та місцевих органах управління функціонують та розробляються інформаційні системи, створюються інформаційно-аналітичні центри. Використання інформаційно-довідкових та аналітичних систем позитивно впливає на сферу державного управління та створює можливості для удосконалення і збагачення практики державного управління.

Що ж стосується, зокрема, добору кадрів, то слід зазначити, що в цілому сутність методів добору на державні посади полягає в оцінюванні кадрів на основі сполучення політичних, професійних, інтелектуальних якостей.

Слід пам'ятати що добір кадрів на державну службу — це процес вивчення професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на робоче місце, з врахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей та характеру [6, с. 76].

У Концепції адміністративної реформи в Україні [1] наголошується на тому, що реформування державної служби в Україні повинне забезпечити добір і розподіл високопрофесійних, чесних кадрів апарату управління, говоритися про формування готовності працівників до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищеної особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

Зокрема, в Англії широко розповсюджена практика прийому на роботу або через спеціалізовані бюро та агенції, або за наявності "рекомендаційних листів" з попередніх місць роботи (вони є певним аналогом наших характеристик, але мають куди більшу вагомість).

Наприклад, відділ охорони здоров'я оперує системою набору нового персоналу, керуючись "Положенням вимог членів комісії суспільних послуг". Саме ці системи піддаються контролю при внутрішній перевірці, щоб переконатися в ефективності їхньої роботи.

В Ізраїлі прийнята узаконена система протекціонізму — на роботу приймають тільки за наявності двох "поручителів", які несуть юридичну та фінансову відповідальність за дії свого протеже.

У Німеччині процес добору претендентів на державну службу середнього рангу містить у собі: письмову частину (диктант, твір на вибір із трьох тем, задач з математики), усна частина (особисте подання, бесіда в

присутності інших претендентів та комісії); на службу підвищеного рангу: письмову частину (твір з політичної, економічної, соціальної або культурної галузі) та усну (особисте подання, групова бесіда, коротка доповідь).

У США використовується "система заслуг" — прийом на державну службу здійснюється за підсумками іспитів на основі об'єктивної оцінки кваліфікації претендентів. Базовий принцип — рівноправний доступ до державної служби у відповідності до їх професійних знань та особистих якостей.

На Заході приділяється велика увага використанню різних методів добору:

— методи психологічного аналізу (графологічна і фонографічна експертиза, психологічне тестування і т.д.). Там широко розвинута мережа спеціальних оціночних центрів, що у своїй роботі розраховують на кваліфікований штат, сучасну апаратуру;

— вивчення біографії, де основним аспектом аналізу виступають:

- а) сімейні відношення,
- б) характер освіти,
- в) фізичний розвиток,
- г) головні потреби й інтереси,
- д) особливості інтелекту,
- е) товариськість;

— дані особистої справи, що являє собою своєрідне досьє, куди вносяться анкетні дані і зведення, отримані на підставі щорічних оцінок. За даними особистої справи вивчається хід розвитку особистості робітника, на основі чого робляться висновки про його перспективи;

— відклики експертів (керівництва і колег із старої роботи);

— виконання письмових завдань: розробка проекту, підготовка ділового листа, упорядкування доповіді і т.п.;

— усні іспити, що зазвичай мають форму співбесіди.

Говорячи про добір кадрів, варто згадати і про загальні вимоги до зайняття посад вищих державних службовців в різних країнах.

У Німеччині основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи мистецької вищої школи (перший державний екзамен, диплом, магістр), рівноцінний визначений екзамен. Диплом про закінчення вищої професійної школи не є достатньою передумовою для вступу на вищу службу.

У Німеччині застосовують особливі відбірні процедури, які відрізняються своєю етапністю. Статус чиновника найвищої категорії "А" можна набути після поетапного відбору і прийняття на кадрову службу. Державні іспити мають дуже складний і формалізований характер, а процедура відбору на вакантну посаду включає попередній відбір кандидатів на підставі їх досьє/CV і остаточний — за результатами співбесіди. Для всту-

пу на вищу посаду (необхідний ступінь бакалавра) існує конкурс документів, підготовча служба є менш тривалою і завершується простим іспитом.

Велика Британія. Відбір кандидатів проводиться на основі заслуг та наявності необхідних умінь, навичок та якостей для певної посади. Процедура в різних місцях досить різняться, але завжди є зовнішній оцінювач, щоб процес відбору та призначення на посаду проходив прозоро.

Британська система державної служби приділяє дуже мало уваги виду базової освіти (береться до уваги просто рівень освіти без зосередження на предметі), за винятком спеціальних технічних галузей державної служби, де потрібна специфічна освіта, а приймає людей на державну службу за якостями, вміннями та навичками. Однак в процесі перебування на державній службі велика увага приділяється постійному навчанню та підвищенню кваліфікації державного службовця, щоб забезпечити оновлення його знань та умінь.

У Франції кар'єра вищих державних службовців починається з їх відбору, який здійснюється на конкурсній основі, що гарантує рівність доступу до державної служби. Співіснують два шляхи доступу: деякі конкурси дозволяють вступити прямо в корпус державних службовців і отримати певний ранг; інші конкурси дозволяють вступити в адміністративну школу. Конкурси для зайняття посад категорії "А": відкриті для кандидатів, які мають дипломи вищих навчальних закладів (здебільшого необхідний рівень — це диплом про закінчення другого циклу вищої освіти — license або "бак +3"). Здебільшого доступ до вищих державних посад здійснюється через вищі прикладні школи: Національну школу управління, Політехнічну школу, Національну школу мостів та доріг, Національну школу архітектури та будівництва, регіональні інститути управління тощо. Франція виділяється з-поміж інших країн тим, якого значення вона надає конкурсам та вищим професійним прикладним школам, підставою для існування яких є необхідність початкової професійної підготовки, що забезпечує поєднання університетських знань та професійної практики.

У центральній державній службі категорія "А" об'єднує державних службовців, які виконують глобальні завдання щодо підготовки концепцій, здійснення управління і найважливіших інтелектуальних функцій. Саме тому до цієї категорії входять службовці вищих державних корпусів (grand corps), зокрема: Державної Ради, Рахункової палати, Інспекції фінансів, Загальної інспекції, дипломатичного та префекторального корпусів.

Потрапляючи у вищі державні корпуси, службовці залишаються їх

членами впродовж усієї кар'єри, навіть якщо переходять на роботу у приватний сектор. Належність до цих корпусів забезпечує їм високий статус у суспільстві: вони часто входять до складу міністерських кабінетів, обіймають політичні посади, визначають курс політичного життя країни.

Канада. Просування державних службовців по службі здійснюється відповідно до "системи заслуг" (merit system), їх здібностей, знань та умінь.

США. Кандидат проходить конкурсні іспити, визначаються специфічні кваліфікаційні вимоги. Відбір кандидатів здійснюється за кількома критеріями: наявність управлінського досвіду у всіх сферах компетентності; наявність спеціальних і унікальних якостей, які забезпечують успіх у роботі; успішне проходження спеціальних навчальних програм для керівників.

Всі кандидати оцінюються у відповідності до моделі управлінської компетентності.

Міністерства резервують вакансії, інформацію про які служба управління персоналом публікує кожні два тижні. Члени SES (Senior Executive Service) можуть займати посади всередині SES незалежно від своєї початкової посадової позиції, мають підвищений порівняно з іншими службовцями рівень зарплати, право на отримання президентської нагороди. Відомство може доплачувати таким керівникам до 25% від окладу.

В Іспанії близько 97% вакантних посад заміщується за конкурсом і тільки 3% — за вільним призначенням. Просування поза конкурсом пов'язане з виконанням упродовж двох років роботи, яка відповідає більш високій посаді, ніж передбачено присвоєним рангом.

Росія. Відповідно до Положення про конкурс на заміщення вакантної посади державної служби РФ, поза конкурсом призначаються: а) державні службовці на посади категорії "керівники", "помічники" (консультанти) та "керівники", призначення і звільнення яких здійснюється Президентом РФ та Урядом РФ; б) при укладанні строкового службового контракту; в) при призначенні на посаду державного службовця, що перебуває в резерві.

При призначенні на посади за конкурсом оцінюється відповідність освіти, етапи проходження державної служби, інша трудова діяльність, знання Конституції РФ, федеральних законів стосовно виконання відповідних посадових обов'язків, а також результати інших методів оцінки професійних і особистісних якостей кандидатів, включаючи індивідуальну співбесіду, анкетування, проведення групових дискусій, написання реферата або тестування з питань, що стосуються виконання посадових обов'язків за вакантною посадою, на заміщення якої претендує кандидат.

Кваліфікаційні вимоги до стажу державної служби за спеціальністю для заміщення вищих посад федеральної державної служби — не менше шести років стажу державної служби або не менше семи років стажу роботи за спеціальністю. Цивільний службовець має право на загальних підставах брати участь у конкурсі незалежно від того, яку посаду він обіймає на період проведення конкурсу.

При оцінюванні професійних і особистісних якостей кандидатів конкурсна комісія виходить із відповідних кваліфікаційних вимог до вакантної посади та інших положень посадового регламенту за цією посадою, а також інших положень, встановлених законодавством РФ про державну службу [8].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАУКОВОМУ НАПРЯМІ

Проведений аналіз засвідчив, що у зарубіжній практиці господарювання застосовуються різноманітні методи забезпечення управління персоналом державної служби на світовому та внутрішньому ринках. Ефективність державного впливу в цьому разі визначається належним законодавчим оформленням, комплексністю та послідовністю запровадження необхідного інформаційно-аналітичного забезпечення, скоординованістю дій уповноважених урядових структур. Додержання цих вимог є, по суті, передумовами для використання позитивного зарубіжного досвіду в нашій країні.

Таким чином, в Україні має бути створена така система добору кадрів, яка сформована як сукупність організаційних, правових, інформаційних, методичних, програмно-технічних та технологічних компонентів, що забезпечать необхідний рівень якості управлінських рішень, що приймаються за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій.

Призначення системи інформаційного забезпечення полягає в наданні її користувачам даних, що забезпечують прийняття обґрунтованих та ефективних рішень відповідними органами державної влади та управління в межах її компетенції, а також підготовку рішень вищестоящих інстанцій, дотриманням ряду вимог і принципів, що перевірені світовим та вітчизняним досвідом інформатизації. Для виконання цих основних функцій система інформаційного забезпечення має врахувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб усіх категорій на різних етапах процесу управління. Для цього вона має забезпечувати:

— розробку методичного, програмного та інформаційного забезпе-

чення завдань моніторингу стану об'єкта державної влади та управління; — створення системи інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та управління;

— підтримку контролю виконання рішень і ефективності виконавчих механізмів органів державної влади та державного управління;

— розробку типових структур та методів інформаційного забезпечення органів регіонального управління;

— підтримку аналізу зовнішніх та внутрішніх проблемних ситуацій та прогнозування їх розвитку;

— дослідження та розробку методів та засобів інформаційної підтримки вироблення рішень у кризових та надзвичайних ситуаціях;

— формування процесів підготовки змістовної частини управлінських рішень і їх документального оформлення;

— підготовку аналізу обґрунтованості та юридичної правомірності;

— підтримку узгоджувальних процедур та процесів групового прийняття рішення;

— підтримку функцій управління діяльністю власне органу управління.

Література:

1. Государственная служба: теория и организация. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. — 602 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Центр політ.-прав. реформ, Центр розвитку укр. законодавства, 1998.
3. Луговой В. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. УАДУ. — 2004. — № 2. — С. 5—13.
4. Луговой В.І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр./ Кол. авт.; Кер. П.С. Назимко. — К.: Видво Вісн. УАДУ, 1999. — С. 108—138.
5. Титаренко А. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід // Акутальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 1 (13). — Одеса: ОРІДУ Вісн. УАДУ, 2003. — С. 206—216.
6. Управління персоналом: Навчальний посібник. — К.: Кондор, 2003. — 296 с.
7. Урядовий портал: Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=34783
8. Електронний ресурс. — Режим доступу: www.academy.gov.ua/reform/docs/priorit5_2.doc

Стаття надійшла до редакції 30.09.2010 р.