

КАР'ЄРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Розглянуто питання, пов'язані з кар'єрою державних службовців у зарубіжних країнах. Визначено основні принципи системи кар'єрного просування за кордоном, які теоретично можуть бути використані в побудові аналогічної системи в Україні.

In article are considered the questions connected with career of civil servants in foreign countries are considered. Main principles of system of career advancement abroad, what, theoretically, can be used in construction of similar system of career advancement in Ukraine are defined.

Актуальність питання реформування державної кадрової служби в Україні полягає як в необхідності підвищення ефективності самої системи державної служби для забезпечення потреб населення, так і в потенційній можливості входження України до ЄС, що потребує поступового і неухильного впровадження європейських стандартів у цій сфері. Ця реформація стосується різних аспектів державної служби, у т.ч. і системи кар'єрного просування державних службовців.

Метою роботи є необхідність адаптації державної служби в Україні до досвіду країн ЄС, які мають високу ефективність своєї державної служби.

Питаннями вдосконалення системи державної служби присвячено роботи науковців Б. Гаєвського, Ю. Іщенко, Р. Калюжного, І. Лаврінчука, А. Мішина, Н. Нижник, В. Ребкала, Г. Чернецької та ін., проте все ще не вирішено важливі питання кадрового забезпечення.

На сьогодні відсутні методи та принципи державного управління стосовно вдосконалення системи кар'єрного просування держслужбовців. Вважаємо, що досвід таких країн, як Великобританія і Японія, є унікальним і найбільш прийнятним в українських умовах.

Так, в основі системи кар'єрного просування держслужбовців у Великобританії лежить атестація, яка найтіснішим чином пов'язана із системою їх відбору, службового зростання, плануванням кар'єри в цілому [2]. Причому система атестації настільки чітко опрацьована, що не вимагає істотних тимчасових витрат: на одного службовця на рік витрачається, як правило, не більше за одну-дві години робочого часу.

Кожен з керівників атестує тільки тих, хто знаходиться в його безпосередньому підпорядкуванні. Наприклад, міністр – підлеглих йому

держсекретарів, ті у свою чергу – своїх заступників, заступники – керівників головних відділів тощо. При цьому міністр затверджує атестаційні виводи держсекретарів про роботу їхніх заступників і контролює звіти заступників про діяльність керівників головних відділів. Таким чином, до завдань міністра входить річна атестація лише 20 – 30 підлеглих. Подібна практика систематизує атестаційний процес і у значному ступені економить час.

Основних цілей кадрової атестації декілька: впорядкування сфери праці, чітке визначення персональних обов'язків кожного чиновника, виявлення його сильних і слабких сторін. Крім того, атестація допомагає керівникам знаходити талановитих працівників, ухвалювати об'єктивні рішення про призначення і винагороди.

Проте важливим є те, що британський чиновник не може бути підвищеним на посаді тільки за добросовісну працю: саме за результати праці службовця цінують і виплачують винагороду. Якщо чиновник відмінно справляється зі своєю роботою, найбільше, на що він може розраховувати, це грошова премія або деяке підвищення заробітної плати. Автоматичне просування держслужбовців по службових сходах, прийняте в інших європейських країнах, для Великобританії – нонсенс. В основу системи оцінки результатів праці британських держслужбовців покладено такий принцип: результати діяльності кожного чиновника повинні бути очевидними і за можливістю скрупульозно вимірними і врахованими.

Для проведення атестації створюється так званий “атестаційний ланцюжок”. До нього входять, як правило, п'ять людей: держслужбовець, що підлягає атестації; керівник людини, що атестується, – укладач атестаційного звіту; його начальник, який затверджує цей документ; головний контролер атестації (тобто безпосередній керівник останнього) і працівник відділу кадрів. Процес підготовки звіту починається зі щорічної розсилки відділом кадрів анкети всім службовцям, що мають підлеглих.

Як працедавець, Civil Service дає всім рівні шанси. Будь-який службовець, незважаючи на стать, расу, релігійні переконання, національність, походження і фізичні недоліки, оцінюється нарівні з іншими. Світогляд або партійна приналежність не фігурує в пунктах оцінної анкети: це особиста справа кожного. Більше того, під час атестації подібні запитання означають дискримінацію, що суперечить закону.

У рамках атестації кожен держслужбовець проходить індивідуальну співбесіду зі своїм безпосереднім начальником, мета якої оцінити результати праці підлеглого за минулий рік, спільно виявити можливості їх удосконалення, обговорити необхідність підвищення кваліфікації і можливий службовий переклад. Крім того, кожен держслужбовець щонайменше один раз на рік має можливість обговорити з безпосереднім начальством підсумки своєї роботи і плани на наступний рік. Інтерв'ю, зазвичай, триває близько години, протягом якого той, хто атестує,

вислуховує того, кого атестують, і детально відповідає на всі питання останнього. Після цього починається обговорення роботи за минулий рік. Далі укладач звіту висловлює свої зауваження за пунктами, оцінює ефективність праці в рамках виконаних завдань і виділяє нереалізовані.

Зрозуміло, саме тут виникає більше всього суперечок і розбіжностей. Якщо сторони не можуть домовитися, про це повідомляється особі, що затверджує звіт, яка є вищою інстанцією в усіх спірних питаннях. Крім того, держслужбовець, що атестується, має право на особисту бесіду з ним, і той зобов'язаний у найкоротший термін його прийняти. У житті розбіжності між тим, хто атестується, і тим, хто атестує, є вкрай рідкісними, що не виключає змову обох сторін. Проте якщо про неї стане відомо, то її учасникам краще відразу подати у відставку, тому що їх подальша кар'єра не відбудеться.

Описуючи трудову діяльність чиновника за минулий рік, необхідно навести основні завдання (у часовому порядку або за ступенем важливості), поставлені цілі, кількість підлеглих, за яких відповідав той, хто атестується, тощо. Оцінка результатів праці держслужбовця залежить від того, наскільки він відповідає рівню його посади або перевершує його. При цьому для визначення службової відповідності застосовується п'ятибальна шкала, що дозволяє диференціювати добрі та слабкі результати: одиниця – відмінно, двійка – вище необхідного рівня, трійка – необхідний рівень по всіх аспектах, четвірка – нижче необхідного рівня, п'ятірка – незадовільно [2]. А для того, щоб виявити здатність держслужбовців до кар'єрного зростання, їх щорічно оцінюють ще по одній, чотирибальній шкалі, де відсутня позиція “незадовільно”.

Одиницею оцінюються тільки ті результати роботи чиновника, які набагато перевищують очікуваний від нього за посадою рівень. Двійка ставиться в разі їх однозначного перевищення. Трьома балами оцінюється добре виконана робота. Четвірка означає, що чиновник повністю справляється з дорученою справою і відповідає середнім, стандартним посадовим вимогам.

П'ятірка ж означає, що працівник не справляється з поставленими завданнями, не відповідає своїй посаді і тому повинен бути переведеним на інше місце роботи або звільненим. Проте відбувається це не відразу. Спочатку службовця усно і письмово неодноразово попереджають про невідповідність, потім надають можливість отримати допомогу і виправитися. Як правило, його переводять (при збереженні характеру роботи) під керівництво іншого начальника, який кожен півроку зобов'язаний надавати про нього повний звіт. Якщо його думка позитивно відрізняється від першої, то службовця умовно виправдовують. Це свідчить про прорахунки попереднього начальника, і дана ситуація надалі є темою окремого обговорення в процесі атестації останнього. Якщо ж і після контрольного часу держслужбовець не справляється зі своїми

обов'язками, його переводять на пенсію в примусовому порядку за станом здоров'я, через неповну службову відповідність або після отримання чергової оцінки “незадовільно” він звільняється за профнепридатність.

Отримані бали враховуються керівництвом під час ухвалення різних кадрових рішень, найважливіше з яких пов'язано з оплатою праці. У разі отримання чиновником “одиниці” у нього з'являється шанс на надбавку платні, премію або підвищення по службі. У володарів же “двійки” і “трійки” – свої переваги, хоча і відповідно менші.

Оцінюючи працю підлеглого, той, хто атестує, повинен спиратися на власні знання, проте за необхідності він має право проконсультуватися зі своїм безпосереднім начальником або працівником відділу кадрів, виходячи з принципу: краще запитати поради, ніж зробити помилку. Оцінка роботи службовців, що виконують свою роботу в рамках випробувального терміну, відбувається, зрозуміло, на інших принципах: стажисти зобов'язані довести, що можуть відповідати даній посаді. Випробувальну процедуру проходять не тільки молоді фахівці: у перші два роки служби перевіряється кожен чиновник незалежно від посади і рангу. Ті, хто не досягає необхідного рівня, підлягають звільненню.

У принципі, основна спрямованість атестації полягає в тому, щоб керівництво завжди мало уявлення про якості підлеглих, їх готовність або потенційну здатність посісти вищу посаду. При цьому для оцінки можливості службового підвищення використовуються чотири категорії: переважно придатний; придатний; може бути придатним протягом подальших двох років; не придатний. Перша категорія на будь-якому рівні привласнюється рідко. Четверта зовсім не означає, що надалі службовець не виявиться придатним для підвищення, адже атестація проводиться щорічно. Таким чином, реалізується один з основних принципів англійської Civil Service – надання всім держслужбовцям можливості продемонструвати свої здібності в різних сферах державного управління і отримати, спираючись на свій талант та індивідуальні заслуги, вищу посаду.

Хоча, як вже наголошувалося, у Великобританії, як правило, для проходження службовими сходами одного тільки добросовісного відношення до справи недостатньо. Кар'єрне зростання є можливим за умови володіння держслужбовцем такими якостями, як високе відчуття відповідальності та боргу, спеціальні знання і досвід, кмітливість, динамічність, рішучість і здібність до ухвалення рішень, старанність, надійність, здатність керувати, розсудливість, вміння передбачати тощо.

Зовсім іншою, але теж достатньо цікавою, є система кар'єрного просування в Японії. Вона, як і вся японська держслужба, базується на п'яти відомих в усьому світі японських системах, заснованих на традиціях і філософії нації. До даних систем належать [3]: система довічного найму; система кадрової ротації; система репутації; система підготовки на

робочому місці; система оплати праці.

Цінність і причина дієвості цих систем полягає в тому, що вони є не набором окремих елементів, а є системами в єдиній системі. Кожна з них, доповнюючи іншу, є основою і умовою її функціонування, сприяє запуску наступних і ефективній їх роботі. Одна система не може існувати без іншої. У сумі вони складають єдиний злагоджений механізм, котрий формує могутнє мотиваційне середовище, що забезпечує підготовку високопрофесійних чиновників і повну реалізацію їх творчих і інтелектуальних здібностей. У такій обстановці мотиваційне середовище спрямовує зусилля і потенціал держслужбовця на вирішення проблем, що стоять перед регіоном і країною в цілому. Ефективність цієї “системи п’яти систем” така, що дозволяє вирішувати завдання, які стоять перед японськими держслужбовцями, меншими силами, ніж в інших розвинених країнах: в Японії державні службовці складають лише 8,1 % від загальної кількості тих, хто працює [3], тоді як, наприклад, у Німеччині – 15,1, у США – 15,5, у Франції – 22,6 %.

Для того щоб поступити на держслужбу відповідного рівня, склавши вступний іспит або пройшовши систему відбору, необхідно:

- а) пред’явити диплом про вищу освіту;
- б) пред’явити ліцензію освітньої установи про те, що ця людина дійсно закінчила його і має право поступити на держслужбу;
- в) пройти конкурс.

Державні службовці Японії поділяються на дві категорії. Перша категорія – держслужбовці урядових (центральных) органів (міністерств, відомств, комітетів, управлінь тощо). Вони, у свою чергу, поділяються на дві великі групи: державні службовці, що беруть участь в ухваленні рішень і постановці завдань (це так звані особливі держслужбовці); держслужбовці, що реалізують і виконують ухвалені рішення і поставлені завдання (їх називають звичайними держслужбовцями). До першої категорії державних службовців належать міністри і їх заступники. Цікаво, що в Японії в кожного міністра тільки два заступники: один депутат-політик (як і міністр), що є особливим держслужбовцем, інший же належить до звичайних держслужбовців першої категорії. Друга категорія – це держслужбовці місцевих органів влади.

Як наголошувалося, першим і, мабуть, ключовим елементом японської держслужби є система довічного найму. Показово, що вперше термін “довічний найм” застосував американський учений Абегулен в роботі “Японські заводи”. Сенс довічного найму полягає не у формальному правовому, юридичному його закріпленні, а в реальному забезпеченні зацікавленості працівників працювати в даній організації максимальний час і довічно пов’язати з нею свою долю. Тому тривалість роботи людини в одній організації в основному залежить від уміння адміністрації зацікавити працівника, зокрема оплатою праці, винагородою за вислугу років, преміями,

підвищенням його професійної підготовки, різними соціальними пільгами, неформальною турботою про співробітника і його сім'ю. У зв'язку з цим системи навчання, оплати праці, будучи самостійними, в той же час тісно пов'язані з системою довічного найму і виступають її складовими елементами.

Система довічного найму починається з механізму призначення на державну службу, який включає: приймання на державну службу; підвищення на посаді держслужбовця; переведення на іншу посаду; зняття з посади.

При цьому використовуються такі принципи:

1) пріоритетності – відповідно до підсумків вступного іспиту або атестації;

2) здібностей – враховуються результати іспитів для тих, хто вперше приймаються, перевірки тих, хто вже працюють, наявність свідоцтв, атестатів, дипломів тощо;

3) принцип нейтральності – держслужбовці можуть мати свої політичні переконання, але не дозволяється, щоб це відбивалося на професійній діяльності, оскільки вони повинні реалізовувати рішення уряду і парламенту;

Наступна важлива система – система ротації. Її суть полягає в переміщенні держслужбовців по горизонталі та вертикалі через кожні 2-3 роки виконання функцій на певному робочому місці. Причому ротація здійснюється без згоди самого держслужбовця, оскільки вважається, що оскільки він поступив на державну службу, то повинен принести максимум користі своїй державі.

Система ротації забезпечує гнучкість робочої сили, підвищує рівень її компетентності, кваліфікації і конкурентоспроможності. Як правило, після декількох (двох-трьох) переміщень по горизонталі слідує ротація по вертикалі, тобто підвищення на посаді. Ротація також сприяє розширенню кругозору, розвитку в держслужбовця ширшого погляду на свою організацію.

Важлива роль у забезпеченні ефективності роботи японської державної служби також належить системі навчання і перепідготовки державних службовців. Ключове значення при цьому відводиться підготовці на робочому місці, яку в Японії називають системою ОЧТ (це, до речі, теж елемент системи довічного найму). Японські органи влади не вимагають від шкіл і вузів спеціальної підготовки. Вони самі “доводять” навчання свого працівника (колишнього випускника школи або вузу) до рівня, потрібного цій організації. Окрім ОЧТ, підготовкою центральних держслужбовців займається також Інститут підвищення кваліфікації при Управлінні у справах персоналу.

Саме висока результативність праці державних службовців багато в чому забезпечується створенням дієвої системи їх мотивації і перш за все системою оплати праці, яка будується таким чином. Розмір заробітної плати (окладу) визначається двома показниками: градацією (розрядом)

відповідної посади (кваліфікації) працівника і ступенем, що визначається за віком (стажем) співробітника. Для державних службовців Японії, так само як і для працівників приватного сектора, окрім оплати праці, передбачені виплати деяких видів допомоги (сімейна допомога, зокрема на дітей; транспортна допомога або оплата вартості бензину особистого автомобіля; регіональна допомога; допомога за особливі умови праці). П'ять посадових окладів на рік виплачують у вигляді бонусів.

Отже, можна зробити такі висновки. По-перше, це проведення реальної, а не формальної атестації, яка має включати формалізовану (анкета) і неформалізовану (співбесіда) складову. При цьому доцільно використовувати багатоступінчасту систему перевірки якості атестації, як це робиться у Великобританії. По-друге, це використання критерію результативності діяльності як основного для кар'єрного просування державних службовців. По-третє, це впровадження систем ротації і репутацій для держслужбовців, безперечні достоїнства яких розглядалися вище.

Четверте, це чітке співвідношення заробітної плати держслужбовців із заробітною платою в приватному секторі, що є значним матеріальним стимулом. І, останнє, визначаючи принципи, на яких здійснюється державне управління в закордонних країнах, можна також долучити такі принципи, як відповідальність держави за організацію системи мотивації державних службовців, дотримання стійкості системи в перспективі, відповідність даної системи державного управління умовам, традиціям і менталітету суспільства, відповідальність суб'єктів державного і недержавного сектора за виконання чинного законодавства, визначення фінансових інструментів мотивації.

Вищевикладене вимагає відповідної адаптації до української дійсності, що може стати подальшим напрямком досліджень з розглянутої проблематики.

Література:

1. *Волгин Н.А.* Японский опыт решения экономических и социально трудовых проблем. – М.: Экономика, 2000. – 294 с.
2. *Марголин А.М., Половинкин П.Д.* Экономические функции института государственной службы и механизм их реализации в рыночных условиях. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 321 с.
3. *Handbook on Japan's civil service statistical overview.* – January, 2006. – 132 p.

Надійшла до редколегії 16.06.2008 р.