

**Паламарчук Ігор Васильович,**  
к.е.н., доцент кафедри менеджменту та адміністрування,  
Український державний університет залізничного транспорту,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-3371-3798;

**Міроненко Владислав Анатолійович,**  
магістр кафедри менеджменту та адміністрування,  
Український державний університет залізничного транспорту,  
м. Харків  
ORCID 0000-0001-7812-0342

УДК 331.108.2(100)

doi: 10.34213/tp.19.03.22

## **ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Зроблено аналіз специфіки управління персоналом державної служби в країнах – членах Європейського Союзу. Проаналізовано досвід управління персоналом державної служби, можливості його використання в Україні в період великих реформ. Особливу увагу приділено модернізації державної служби та адаптації її до українських умов, наближення до ідеального типу управління з найменшими перепонами в період адміністративного реформування.

**Ключові слова:** державна служба, управління персоналом, проходження державної служби, адміністрування, реформа.

**Постановка проблеми.** Модернізацію систем управління державної служби за найкращими світовими практиками та стандартами диктує час, ставлячи перед Україною як ключове завдання реформування державного управління. Сьогодні трансформаційні процеси стосуються багатьох сфер держави, але основною є реформа державного управління та роль реалізації кадрової політики у службах управління персоналом. Якість державного управління на центральному та місцевому рівнях кадрового менеджменту залежить від професіоналізму державних службовців. Сьогодні Україною накреслений вектор на вступ до Європейського Союзу (ЄС), що загострює питання необхідності проведення реформ. Реформування та адаптація нового апарату необхідні для виведення країни на новий рівень та побудови якісно нових відносин з країнами – членами ЄС [4]. Тому постає проблема політико-соціального характеру, а саме управління персоналом на державній службі. Відомо, що це досить складний і багатогранний процес. Від того, наскільки ефективно упроваджуються та працюють різноманітні технології управління персоналом, залежить і ефективність та результативність працівників державних органів на всіх рівнях.

Головною проблемою наявного стану кадрового менеджменту державної служби є суттєві відмінності між глобальними викликами сучасних змін суспільства, які необхідно вирішувати терміново і миттєво державним службовцям, та застарілими методами та методиками роботи таких кадрів, які є нібито заручниками між сучасною ситуацією та системою. Для формування професійного корпусу державних службовців необхідно знайти відповідь на питання регламентації системи управління кадрами державної служби.

© Паламарчук І. В., Міроненко В. А., 2019

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами трансформації кадрових питань державних службовців, зокрема и в країнах – кандидатах на вступ до ЄС, займалися багато науковців, зокрема: М. Штаніна, І. Василенко, Г. Леліков, О. Пархоменко-Куцевіа, Г. Стратієнко, В. Тимошук, Д. Боссарт, К. Демке, А. Васильєв та ін. Невирішеною часткою загальної проблеми, на нашу думку, є відсутність систематизації сильних та слабких сторін зарубіжного досвіду та адаптування його щодо українських реалій.

**Метою статті** є обґрунтування положень та ґрунтовний аналіз щодо необхідності аналізу сучасних напрацювань з питань функціонування та розвитку системи управління персоналом державної служби та використання закордонного досвіду країн – учасниць ЄС в системі державної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний стан системи управління кадровою службою України переживає глибоку кризу, а саме: метод та механізм не враховують змін сучасного життя суспільства; немає системного характеру; відсутнє забезпечення формування єдиної державної політики, відсутні моніторинг та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері управління персоналом на державній службі [1].

Для досягнення поставленої мети необхідне додаткове вивчення саме зарубіжного досвіду у плані вдосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби країн – членів ЄС як основи сучасного концепту для України.

Аналіз досліджень із проблем формування системи управління кадрами державної служби дає можливість констатувати той факт, що на світовій арені не існує єдиної універсальної системи організації закладів, відповідальних за державну службу. У кожній країні по-різному, тому і структура державної служби різна.

Далі детально проаналізуємо роботу системи органів державної служби Польщі, Латвії, Німеччини, Франції та Іспанії.

Організація управління персоналом державної служби в Польщі має свої особливості. А саме до її обов'язків належать:

- установа стандартів управління людськими ресурсами державної служби і побудова основних принципів щодо дотримання законодавства про державну службу;
- створення й реалізація єдиної стратегії управління людськими ресурсами державної служби;
- забезпечення співробітництва з питань державної служби на міжнародному рівні;
- забезпечення умов для поширення інформації про вакантні посади;
- поширення інформації про діяльність державної служби;
- планування, організація та контроль щодо процесу навчання та проходження підвищення кваліфікації кадрів державної служби;
- керування процесом управління персоналом державної служби;
- забезпечення дотримання законодавства про державну службу тощо [6].

Розглядаючи побудову системи управління персоналом державної служби Латвії, вкажемо на те, що функціонування системи спрямовано тільки на управління людськими ресурсами, зайнятими в державному секторі. Адаптації цієї системи до сучасних умов не приділено багато уваги.

У Німеччині функції управління персоналом державної служби стосуються таких питань: основи публічної служби; національне право; тарифне право забезпечення; питання управління, модернізації та організації публічних адміністрацій та офісів; скорочення бюрократії; дерегулювання; скорочення корупції; питання міжнародного співробітництва. Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків [5]. Підготовча служба характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Він не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну і практичну підготовку. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Пожиттєве призначення отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років і які мають успішно закінчену випробувальну службу.

Управління персоналом державної служби в такій країні, як Іспанія, організовано як закриту систему, основною рисою, якої є набір персоналу до державних органів виконавчої влади на окрему посаду базового рівня, у межах якої можливе кар'єрне підвищення та пропорційне підвищення заробітної плати [2]. Такий вид системи управління є дуже ієрархічним, він базується на системі доступності кар'єри в межах офіційного органу відповідно до диплому про рівень освітньої підготовки.

Основні положення іспанської системи управління персоналом державної служби такі: а) суттєві зміни безпосередньо в людських ресурсах; б) зміна умов та оплати праці; в) запровадження інноваційного підходу до класифікації державних посад, що надає можливість, у свою чергу, вибрати працівника на певну посаду державної служби тощо [7].

Зокрема, державна служба Франції є чітко регламентованою системою управління з притаманним їй духом ієрархічності й вірнопідданості державі. Ці риси, тим не менше, не перетворюють державних службовців на звичайних безініціативних виконавців, що складають лише механізм державного апарату управління. Фахівці вважають, що концепція розвитку кар'єри державного службовця у Франції ґрунтується на усвідомленні кількох складників [1]. У Франції правовий статус службовця більше враховує специфіку його роботодавця, тобто держави, а тому регулюється нормами адміністративного, а не трудового права. Це стосується права державної служби, що відзначається нерівністю сторін, особливим порядком вирішення трудових спорів і додатковими обмеженнями стосовно службовця з відповідною компенсацію, зокрема матеріальною та моральною. Другий аспект розкривається у тому, що державну службу Франції зорієнтовано на її безперервність, тобто особа, поступивши на державну службу, зазвичай залишається в системі протягом усього трудового життя, поступово просуваючись у кар'єрному зростанні [1; 14].

У системі державної служби Франції виділяється два види службового зростання: по-перше, за ступенем – відбувається автоматично у межах певного рангу та пов'язано більшою мірою з вислугою років. При цьому високі оцінки можуть прискорити службове зростання, проте низькі не можуть завадити цьому за умови максимального стажу в певному класі посад; по-друге, за рангом – просування залежить від здобутків претендентів та успішного проходження загальнонаціонального та відкритого конкурсного відбору.

У багатьох інших країнах – членах ЄС функціонує така система управління персоналом державної служби, як у Франції.

Основними характерними ознаками управління персоналу державної служби в Україні сьогодні є:

- нестабільний склад управлінських кадрів, порушення спадкоємності в роботі;
- непрозорість діяльності органів державної влади в роботі з кадрами;
- недосконала система професійного навчання кадрів та недостатнє ресурсне забезпечення цього процесу;
- неprestижність державної служби (низький рівень соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців);
- відсутність цілісної системи кадрової роботи на рівні держави;
- немає належного громадського та державного контролю діяльності персоналу органів виконавчої влади, критеріїв та механізму об'єктивного оцінювання їхньої роботи [9; 15].

Історичний досвід та досвід інших країн навчає, що на переломних етапах розвитку суспільства в керівництві державою, її органами на всіх рівнях особливо необхідним є професіоналізм вищого ешелону влади, наявність крупних організаторів з сильною волею, цілеспрямованих виконавців надскладних завдань.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Управління персоналом державної служби для досягнення успіху з проведення реформ в Україні у першу чергу має переслідувати такі цілі:

- формування високого професіоналізму і культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активними працівниками;
- максимально ефективне використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів державного управління, його збереження і примноження;
- створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, якомога більше стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності.

Виходячи з цих цілей, у центрі уваги управління персоналом і кадровими процесами в цілому повинні стояти питання:

- розроблення науково обґрунтованих кількісних і якісних параметрів персоналу державної служби;
- раціональної розстановки кадрів;
- підвищення професіоналізму службовців;
- забезпечення їхнього професійного (кваліфікаційного і посадового) розвитку;
- максимально ефективного використання їхніх здібностей;
- планування й реалізації службової кар'єри, створення в державних органах кадрового резерву для обійняття посад державної служби;
- стимулювання якості й результатів праці;
- соціально-економічного і правового захисту.

Вельми значущою є проблема формування і вдосконалення ефективної системи контролю як однієї з важливих функцій управління персоналом державної служби.

Для наближення системи державної служби в Україні до європейської моделі необхідно передусім забезпечити створення механізмів розподілу політичної влади та адміністрації, зокрема формування єдиного корпусу державних службовців та чітке вирішення питання політичних службовців в адміністрації. Має бути чітко визначено коло посад, на які представники політичної влади мають право робити призначення та звільнення. На ці ж посади можуть розповсюджуватись заміщення й зі зміною уряду. Коло цих посад має бути зведено до мінімуму. Не може допускатись практика при-своєння особам на політичних посадах рангів та категорій державних служ-бовців.

Всебічно аналізуючи управління персоналом державної служби, власти-ві як класичному менеджменту, так і сучасному етапу розвитку управлін-ської практики за кордоном, необхідно мати на увазі, що не слід допускати прямого копіювання їх. До зарубіжного досвіду потрібно ставитися зважено й обережно, враховуючи рівень розвитку українського суспільства, націо-нальні традиції, психологію вітчизняних кадрів. Інакше зарубіжний досвід може принести не користь, а шкоду.

Управління персоналом є не самоціллю, а є засобом підвищення рівня організації та функціонування органів державної влади. Результатом ефек-тивного управління персоналом повинні бути висока організованість, чітке визначення функцій, встановлення ієрархій посад, подолання паралелізму в роботі, посилення виконавської дисципліни, врегулювання службових від-носин.

Основною метою роботи з персоналом державної служби в сучасних умовах є формування особи фахівця, який володіє високою кваліфікацією, відповідальністю і колективістською психологією.

#### **Список використаних джерел**

1. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Логос, 2005. 200 с.
2. Иванова Н., Васильев О. Кадровая политика в государственном управлении: пробле-мы и поиски их решения. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 2. С. 171–185.
3. Крылова И. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М. : Наука, 1999.
4. Кукуля А. Принцип професіоналізму державних службовців та профілі професійної компетентності посад державної служби. *Вісник державної служби України*. 2012. № 3. С. 11–17.
5. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади упровадження інноваційних методів управління персоналом державної служби України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2010-1/doc/3/02.pdf>.
6. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції. *Вісник УАДУ*. 2001. № 4. С. 380–385.
7. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.4>
8. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постано-ва Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-p> (дата звернення : 22.08.2019).
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.
10. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 76 с.

11. About The Public Appointments Service // Home of the Public Appointments Service. URL: [http://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about\\_us.%htm;jsessionid=061D3A609A1816CD E17C2CB9F10C1582](http://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about_us.%htm;jsessionid=061D3A609A1816CD E17C2CB9F10C1582) (дата звернення : 22.08.2019).

12. About The Commission // Commission For Public Service Appointments. URL: <http://www.cpsa.ie/Default.aspx?SID=5&SSID=0> (дата звернення : 22.08.2019).

13. Our Mission: To build a first class Public Service for a successful and vibrant Singapore. *Public Service Division/ Singapore Government*. URL: [http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/aboutpsd/who\\_we\\_are.html](http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/aboutpsd/who_we_are.html) (дата звернення : 22.08.2019).

14. Learning and Developmental Opportunities // Public Service Division. *Singapore Government*. URL: [http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/careersinpsd/whypsd/learning\\_and\\_developmental\\_opportunities.html](http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/careersinpsd/whypsd/learning_and_developmental_opportunities.html) (дата звернення : 22.08.2019).

15. Concours Par Niveaux d'etudes. *ConcoursFontionPublique.com*. URL: <http://concoursfontionpublique.com/recherche/niveaudetude> (дата звернення : 22.08.2019).

### References

1. Vasylenko, Y.A. (2005). *Admynstratyvno-hosudarstvennoe upravlenye v stranakh Zapada: SShA, Velykobrytaniya, Frantsiya, Hermanyia* [Administrative and Public Administration in the Western Countries: USA, UK, France, Germany]. Moscow. Logos [in Russian].

2. Yvanova, N., Vasylev, O. (2016). *Kadrovaia polityka v hosudarstvennom upravlenyy: problemy y poysky ypr resheniya* [Personnel policy in public administration: problems and search for their solution]. *Voprosyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2, 171–185. Kyiv [in Russian].

3. Krylova, Y.S. (1999). *Apparat hosudarstvennoho upravleniya sveremennoi Frantsyy* [The government department of modern Francij]. Moscow: Nauka [in Russian].

4. Kukulia, A. (2012). *Pryntsyp profesionalizmu derzhavnykh sluzhbovtstv ta profili profesiinoi kompetentnosti posad derzhavnoi sluzhby* [Principle of professionalism of civil servants and profiles of professional competence of civil service positions]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*, 3, 11–17. Kyiv [in Ukrainian].

5. Parhomenko-Kucevil, O.I. (2010). *Teoretiko-metodologichni zasady vprovadzhennya innovacijnih metodiv upravlinnya personalom derzhavnoyi sluzhby Ukrainy* [Theoretical and methodological principles of the introduction of innovative methods of personnel management of the civil service of Ukraine]. Kharkiv. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2010-1/doc/3/02.pdf> [in Ukrainian].

6. Pashko, L. (2001). *Otsiniuvannia sluzhbovtstv u derzhavni sluzhbi Frantsii* [Evaluation of employees in the French Civil Service]. *Visnyk UADU*, 4, 380–385. Kharkiv [in Ukrainian].

7. *Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16 grud. 1993 r. No. 3723-XII*. (2012). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.4>.

8. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtstv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lyp. 2010 r. No. 564*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-p>.

9. *Publiczna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy*. (2007). V.P. Tymoshchuka, A.M. Shkolyka (Eds.). Kyiv: Konus Yu. [in Ukrainian].

10. *Systema derzhavnoho upravlinnia Federatyvnoi Respubliki Nimechchyna: dosvid dlia Ukrainy*. (2010). Yu.V. Kovbasiuka. Kyi : NADU [in Ukrainian].

11. About The Public Appointments Service. Home of the Public Appointments Service. URL: [http://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about\\_us.%htm;jsessionid=061D3A609A1816CD E17C2CB9F10C1582](http://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about_us.%htm;jsessionid=061D3A609A1816CD E17C2CB9F10C1582).

12. About The Commission. Commission For Public Service Appointments. URL: <http://www.cpsa.ie/Default.aspx?SID=5&SSID=0>.

13. Our Mission: To build a first class Public Service for a successful and vibrant Singapore. *Public Service Division/ Singapore Government*. URL: [http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/aboutpsd/who\\_we\\_are.html](http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/aboutpsd/who_we_are.html).

14. Learning and Developmental Opportunities. Public Service Division. *Singapore Government*. URL: [http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/careersinpsd/whypsd/learning\\_and\\_developmental\\_opportunities.html](http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/careersinpsd/whypsd/learning_and_developmental_opportunities.html).

15. Concours Par Niveaux d'etudes. *ConcoursFontionPublique.com*. URL: <http://concoursfontionpublique.com/recherche/niveaudetude>.

**Palamarchuk I. V.**, PhD in Economics Sciences, Associate Professor of Management and Administration Department, Ukrainian State University of Railway Transport, Kharkiv  
ORCID 0000-0003-3371-3798;

**Mironenko V. A.**, Magistr of Management and Administration Department, Ukrainian State University of Railway Transport, Kharkiv  
ORCID 0000-0001-7812-0342

### **OVERSEAS EXPERIENCE IN MANAGING THE CIVIL SERVICE OF THE EU MEMBER STATES FOR UKRAINE: CHALLENGES AND PROSPECTS**

This article deals with the analysis of the specificity of civil service personnel management in the EU Member States is made. The experience of civil service personnel management and the possibility of using them in the period of major reforms in Ukraine are analyzed. Special attention is paid to the modernization of the civil service and its adaptation to Ukrainian conditions, approximation to the ideal type of management with the least obstacles during the period of administrative reform. The analysis of the international experience showed that: senior civil servants and special education programs for them should be created; must developed the professional competences to ensure successful cooperation with European institutions, international partners and organizations; it is important to develop a competency approach during implementation of the new education programs for the civil servants, in particular should be determined key issues in training, such as human resource management, change management, leadership. Comprehensively analyzing the management of public service personnel inherent in both classical management and the current stage of the development of management practices abroad, it should be borne in mind that they should not be copied directly. Foreign experience should be treated carefully and carefully, taking into account the level of development of Ukrainian society, national traditions, psychology of domestic personnel. Otherwise, foreign experience can be of benefit, not harm.

Today, transformation processes affect many areas of the state, but the key is reform of public administration and the role of personnel policy implementation in HRM. Personnel management is not an end in itself, but a means of raising the level of organization and functioning of public authorities. The result of effective personnel management should be high organization, clear definition of functions, establishment of hierarchies of positions, overcoming of parallelism in work, strengthening of executive discipline, regulation of official relations.

**Key words:** public service, personnel management, passing public service, administration, reform.

*Надійшла до редакції 05.09.2019 р.*