

### ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У науковій статті досліджено передовий досвід зарубіжних країн у сфері побудови ефективної публічної служби. Приділено увагу питанням добору, професійного навчання, кар'єрного зростання у країнах з відкритою, закритою та змішаною моделлю публічної служби, розглянуто принципи проходження публічної служби. Сформульовано власні пропозиції щодо реформування кадрового забезпечення в органах фінансової служби України.

*Ключові слова:* конкурс, реформа, державна служба, зарубіжні країни.

В научной статье исследован передовой опыт зарубежных стран в сфере построения эффективной публичной службы. Уделено внимание вопросам отбора, профессионального обучения, карьерного роста в странах с открытой, закрытой и смешанной моделью публичной службы, рассмотрены принципы прохождения публичной службы. Сформулированы собственные предложения относительно реформирования кадрового обеспечения в органах фискальной службы Украины.

*Ключевые слова:* конкурс, реформа, государственная служба, зарубежные страны.

In the scientific article front-rank experience of foreign countries in the field of construction of effective public service is explored. Attention to the questions of selection vocational training, career growth in countries in the open, close and mixed model of public service are spared, principles of passing of public service are considered. Own suggestions in relation to reformation of the skilled providing in the bodiess of fiscal service of Ukraine are formulated.

*Key words:* competition, government service, reformation, foreign countries.

**Вступ.** В умовах інтеграції України до Європейського союзу постає проблема вдосконалення державних органів, в т.ч. фінансової служби. Це, у свою чергу, потребує удосконалення чинної системи управління персоналом.

**Постановка проблеми.** Дослідження прогресивного досвіду кадрової політики розвинених зарубіжних країн та його адаптоване застосування на вітчизняних теренах може дати позитивний ефект у реформуванні Державної фінансової служби України, наблизивши її до стандартів Європейського Союзу.

**Метою статті** є аналіз прикладів успішного функціонування кадрового забезпечення зарубіжних країн з тим, щоб використати позитивний досвід та внести власні пропозиції щодо реформування системи фінансових органів України.

До окремих аспектів окресленої проблеми в різний час зверталися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Каложний, Д.М. Лук'янець, В.М. Марчук, О.С. Нагорічна, О.П. Рябченко, О.Л. Станчева, В.В. Толкованов та ін.

**Результати дослідження.** Як зазначають дослідники, у зарубіжній практиці, особливо у розвинутих країнах – Австрії, Великобританії, Голландії, Канаді, Німеччині, США поширено досвід управління персоналом на основі компетенції та компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [6, с. 214]. В основі ідеології впровадження компетенцій та компетентності лежить процесний підхід до управління персоналом, що передбачає його вибір, призначення, розвиток та службове просування на основі демократичних принципів, а також постійний контроль. Взагалі основними підходами до розуміння компетенції є: поведінковий підхід (США), функціональ-

ний підхід (Великобританія), індивідуалістичний підхід (Франція), комплексний підхід (Німеччина, Австрія), ситуаційний підхід (у багатьох країнах розпочали використовувати з 2000 р.).

В. Гриненко у своїй роботі поділяє організації державної служби на відкриті і закриті системи. У відкритій системі державної служби (Австрія, Канада, США, Великобританія) характерними рисами є мобільність і конкурентоспроможність персоналу. Посадова (відкрита) модель публічної служби передбачає трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого у приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Система кадрового добору у цих системах здійснюється на основі вільного доступу з урахуванням університетського диплома та незалежного конкурсу у вигляді співбесіди або іспиту (письмового, усного). Оплата праці визначається, в основному, за результатами праці чиновника. Також для цієї моделі характерний досить суворий контроль з боку громадянського суспільства [2, с. 165].

Закрита система державної служби (Німеччина, Франція, Японія) характеризується ієрархічною системою добору кадрів, елітарними рисами у системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високим соціальним статусом. Для закритої (кар'єрної) моделі публічної служби властиві такі ознаки як наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплені кодекси поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків [7]. Оплата праці встановлюється залежно від посади та стажу державної служби.

Основними характерними рисами змішаної моделі публічної служби є існування певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби; контрактні відносини між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

Основним завданням конкурсного відбору у зарубіжних країнах є виключення протекціонізму при відборі на публічну службу. Існує незалежна від органу, який призначає на посаду, перевірка претендентів на відповідність встановленим вимогам, що забезпечує її неупередженість та достатню об'єктивність. Відбір, як правило, здійснюється незалежною комісією (конкурсним журі) або спеціальним органом, відмінним від органу, який призначає на посаду (12, с. 356).

В основі побудови сучасної державної служби в США знаходиться «система заслуг» [3, с. 49], що характеризується наступними критеріями: набір на державну службу повинен здійснюватися з-поміж кваліфікованих осіб та, по можливості, з різних верств суспільства, а вибір кандидатів та просування по службі повинні здійснюватися винятково з урахуванням здатностей, знань та професійної підготовки на основі справедливого й відкритого конкурсу, що забезпечує всім рівні можливості [9, с. 221].

Одним із принципів державної служби є рівність можливостей під час працевлаштування. Однак законодавством встановлені пільгові умови для ряду категорій, у тому числі для ветеранів війни, інвалідів та представників національних меншостей [5, с. 104]. Вибір державних службовців базується на відкритому конкурсі. Використання конкурсів припускає, що призначення відбудеться за принципом «хто одержить найбільш високий результат, призначається першим» [1, с. 46]. З 1979 р. у США існує Служба вищих керівників, яка покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділову якість адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями та політичними призначеннями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом.

З метою надання кадровим службам владних структур більшої гнучкості, крім постійних призначень, передбачена можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення здійснюються на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Натомість надзвичайні призначення у випадку крайньої потреби здійснюються на термін до 18 місяців. На наш погляд, доцільним для України було запозичення досвіду США щодо здійснення тимчасових призначень на посади для розробки, наприклад, певних програм стратегічного розвитку територій, запровадження пілотних проектів тощо.

У Німеччині питання добору персоналу входить до компетенції федеральних фінансових дирекцій, які залежно від наявних коштів та регіональної потреби у кадрах, отримують від Федераль-

ного міністерства фінансів (ФМФ) дозвіл залучати на службу певну кількість осіб. Набір чиновників вищого рангу частково здійснюється безпосередньо ФМФ. Кандидат для проходження відбірного конкурсу заповнює електронну анкету на сайті Федеральної митної адміністрації Німеччини та надсилає свою заявку поштою до Федеральної фінансової дирекції. Загальні вимоги до кандидатів на цьому етапі такі: німецьке громадянство (або громадянство ЄС), вік до 40 років, атестат та/або диплом, що засвідчують рівень здобутої освіти, медична довідка про відповідність медико-фізичним показникам. Кандидатів, анкети яких пройшли попередній відбір, запрошують до участі у наступному етапі конкурсу. Позитивний результат під час проходження конкурсу надає право кандидатові на посаду пройти спеціалізовану підготовку в одному з відомчих навчальних закладів [13].

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків:

– Підготовча служба. Характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Він не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку.

– Випробувальна служба починається з призначення на посаду та триває від одного року у службовців простого рівня до трьох років у службовців високого.

– Довічне призначення отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років і які мають успішно закінчену випробувальну службу [8].

Співробітники митних адміністрацій Німеччини відповідно до рангів та займаних посад проходять підготовку та курси підвищення кваліфікації у навчальних центрах Федеральної фінансової дирекції (у містах Мюнстер, Плессов та Зігмарінген) [16]. Одразу ж після прийняття на службу чиновники проходять підготовку для подальшої професійної діяльності. Така підготовка спрямована на засвоєння знань, розвиток здібностей, навичок, необхідних для виконання покладених на чиновників упродовж активного професійного життя обов'язків, що відповідають їх групі служби [11].

Якщо робота чиновника за результатами проведення щорічної оцінки отримує схвалення, то він може бути переведений у наступну за рівнем групу служби. У цьому випадку його безпосередній керівник має звернутися з заявою до відповідної Федеральної фінансової дирекції. Якщо Федеральне фінансове управління вважає, що чиновник придатний до роботи у наступній за рівнем групі служби, то він допускається до звичайного конкурсу. Базовий рівень освіти у цьому випадку втрачає своє значення.

Як зазначають дослідники, у контексті кадрової модернізації у Німеччині позитивний ефект досягається, головним чином, завдяки гнучкості, транспарентності, прагматичності організаційних стратегій та застосуванню сучасних управлінських підходів, процедур та технологій [13].

У Російській Федерації у сфері державної служби сформувались певні вимоги кадрової політики, зокрема, відбір кадрів за професійними, діловими та моральними якостями; законність у кадровій роботі; прийняття на роботу кандидатів для заняття посад державної служби у відповідності з їх професійною підготовкою та здібностями; оновлення та розвиток кадрів; контроль та підзвітність кадрів [10, с. 135].

Російські науковці відзначають, що принцип відбору кадрів за професійними, діловими та моральними якостями вимагає у фахівців державного рівня підготовки, знань та навичок, уміння ставити ціль та знаходити рішення, організувати та брати участь у спільній діяльності організації і т.і. Щодо реалізації у Російській Федерації таких принципів, як гласність та оновлення і розвиток кадрів, зазначають, що спостерігається дискримінація кандидатів на посаду за статтю, віком, соціальним станом, віросповіданням та іншими факторами [4, с. 174].

Відбір, збереження кадрів та призначення на державній службі Сінгапуру ґрунтуються на засадах відкритої конкуренції, непідкупності та політичної нейтральності [15]. Відбір та призначення на державну службу розглядаються з урахуванням заслуг та досягнень. Державні службовці Сінгапуру отримують конкурентні ринкові ставки на основі гнучкої структури заробітної плати у залежності від продуктивності праці. Усі державні службовці проходять щорічну атестацію, під час якої розглядається потенціал службовця і продуктивність його праці. Такі дані відповідним чином реєструються. Вищевикладене дозволяє державним службовцям працювати цілеспрямовано та виконувати встановлений план. Це також дає можливість приймати рішення щодо просування по службі та нагород. Важливе місце у політиці державної служби Сінгапуру посідає навчання державних службовців. Кожний державний службовець має право на 100 годин навчання щорічно, з яких 60% – це курси, пов'язані з роботою, 40% – курси саморозвитку, самовдосконалення [14].

Що стосується організації професійної освіти державних службовців, то Європа історично характеризується багатою палітрою організації системи підготовки державних службовців, традиційно поєднує різні концепції та моделі.

**Висновки.** Застосування позитивного зарубіжного досвіду кадрового забезпечення у контексті реформування вітчизняної фіскальної служби може здійснюватися за такими напрямками:

– проведення прозорого та об'єктивного конкурсу для призначення на посаду в органах державної фіскальної служби повинно стати основним, але не єдиним способом заміщення вакантних посад,

– добір ефективних кандидатів на вакантні посади в органах ДФС України можливий через проведення конкурсних процедур незалежним колегіальним органом, що зумовить мінімальний вплив суб'єктивних чинників на кадрові призначення;

– слід розробити та запровадити чіткі та справедливі критерії оцінювання ефективності службової діяльності працівників фіскальної служби;

– забезпечити належну вмотивованість персоналу органів ДФС шляхом встановлення належного рівня заробітної плати, зв'язку результатів оцінювання з можливостями кар'єрного зростання, професійного навчання та матеріального заохочення.

#### Список використаних джерел:

1. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учебное пособие] / И. А. Василенко. – М., 2001. – 142 с.
2. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / В. Гриненко // Вісн. УАДУ. – 2005. – №3. – С. 162-169.
3. Демин А.А. Государственная служба : [учебное пособие] / А.А. Демин. – М., 2004. – 140 с.
4. Иванова Н. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения / Н. Иванова, О. Васильев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 171–185.
5. Оболонский А.В. Государственная служба США – История и современность / А.В. Оболонский // Государство и право. – 1999. – № 4. – С. 103-111.
6. Пірен М.І. Використання іноземного досвіду з розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою ефективного надання послуг / М.І. Пірен // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, А.І. Семенченка, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2015. – 404 с. – С. 214–216.
7. Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л.Л. Прокопенко, І.А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – №1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/Patp/2009\\_1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2009_1/index.html).
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
9. Свод законов США. Титул 5 Государственные органы и служащие Часть III, Сектор 2301 // Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Нормативные акты / под ред. А.А. Демина. – М., 2001. – 360 с.
10. Стратієнко Г.Д. Зарубіжний досвід відбору кадрів державної служби / Г.Д. Стратієнко // Економіка та держава. – 2013. – №2. – С. 134-136.
11. Таможенное управление Германии. – Bonn : Bundesministerium der Finanzen. – Mai, 1996. – 65 с.
12. Терницький С.М. Зарубіжний досвід конкурсного заміщення посад державних службовців / С.М. Терницький // Форум права. – 2010. – №1. – С. 351–357. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10tcmpdc.pdf>.
13. Ченцов В.В. Формування та реалізація кадрової політики Федеральної митної адміністрації Німеччини / В.В. Ченцов, Т.М. Чіка // Публічне адміністрування. – 2010. – №1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/Patp/2010-01/index.html](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2010-01/index.html)
14. Learning and Developmental Opportunities // Public Service Division / Singapore Government. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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. Our Mission: To build a first class Public Service for a successful and vibrant Singapore // Public Service Division / Singapore Government. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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).
16. The Federal Customs Administration. – Bonn : Bundesministerium der Finanzen. – October, 2009. – 35 p.