

УДК 342.5.

JEL J48, H10, M12

АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Лавренова Елена Викторовна¹, канд. экон. наук, доц.

Лавренова Галина Алексеевна², канд. экон. наук, доц.

¹ Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: evlav@mail.ru

² Воронежский государственный технический университет, ул. 20-летия Октября, 84, Воронеж, Россия, 394071; e-mail: galilav@mail.ru

Предмет: предметом данного исследования является формирование подходов к управлению человеческими ресурсами государственных российских учреждений на основе анализа опыта зарубежных стран. *Цель:* на основе анализа зарубежных моделей публичной службы и особенностей моделей управления персоналом на государственной службе сформировать определяющие векторы реформирования системы публичной службы и управления персоналом в России. *Дизайн исследования:* в рамках создания эффективного управления персоналом государственных российских учреждений авторы предлагают учитывать действующие модели публичной службы за рубежом и обосновать их сильные и слабые стороны. Анализу зарубежного опыта управления человеческими ресурсами государственных учреждений посвящен достаточно широкий круг работ отечественных и зарубежных ученых, однако зарубежный опыт работы с кадрами на государственной службе в условиях ее реформирования и модернизации в научной литературе остается недостаточно исследованным, хотя является очень ценным для России. *Результаты:* на основе анализа зарубежного опыта управления персоналом государственной службы были сформулированы подходы к систематизации методов управления персоналом в России. Установлено, что управление персоналом определяется совокупностью процессов, различных по их целям, сути, продолжительности, характеризуется определенными особенностями, что обуславливает использование при управлении различных форм и методов. Модель новой государственной службы требует формирования государственного служащего нового формата, которому присуще креативное мышление, способность работать

в команде, владение коммуникационными навыками и инновационность.

Ключевые слова: управление персоналом, государственная служба, модель публичной службы.

DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/8/49-59

Введение

Управление персоналом занимает ключевое место в деятельности организации любой организационно-правовой формы, любой сферы деятельности. Обеспечение системы государственной службы кадрами требуемой квалификации, обладающими чувством гражданского долга, выступает важнейшей задачей развития общества в целом. Зарубежный опыт управления персоналом государственной службы сформировался в соответствии с моделями публичного управления, а следовательно, имеет взаимосвязанные компоненты и компоненты с определенными группами методов. Анализ зарубежного опыта управления человеческими ресурсами государственных учреждений посвящен достаточно широкий круг работ отечественных и зарубежных ученых, среди которых можно выделить публикации Д. Боссарта, И. Василенко, К. Деммке, И. Долговой, Н. Гончарук, Д. Иманбердиева, А. Кибанова, В. Лобанова, А. Старовойтова, Ю. Ковбасюка, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Прокопенко, И. Ясинской, и др. [1, 2, 3, 4, 9]. Однако зарубежный опыт работы с кадрами на государственной службе, в условиях ее реформирования и модернизации, в научной литературе остается недостаточно исследованным, хотя является очень ценным для России. В связи с этим, представляется разумным, обобщая позиции различных ученых, выделить основные тенденции кадровой политики на государственной службе в зарубежных странах с тем, чтобы в перспективе любая российская государственная структура при разработке собственной стратегии кадровой политики имела возможность использовать имеющийся опыт зарубежных стран в этой области.

Методы и результаты исследования

Зарубежный опыт управления персоналом государственной службы сформировался в соответствии с моделями публичного управления и моделями государственной службы. В опыте стран мира есть много общих отличительных черт, которые можно сгруппировать по нескольким взаимосвязанным составляющим или компонентам, которые будут формировать модель публичной службы:

- институциональная – система институтов публичной службы;
- правовая, формирующая нормативно-правовые устои функционирования системы публичной службы в целом и отдельных ее компонентов;
- ресурсная, которая содержит все ресурсы, необходимые для жизнедеятельности системы публичной службы, сюда отнесены и материально-

технические, и кадровые, и информационные, и финансовые ресурсы и т.д.;

- организационно-технологическая составляющая, к которой можно отнести механизмы, инструменты и технологии, обеспечивающие функционирование системы публичной службы;
- культурно-ценностная составляющая, состоящая из неформальных институтов, морально-этических компонентов, ценностных основ и культурных стандартов организации публичной службы [5].

Элементы новой публичной службы получили широкое распространение почти во всех странах мира, так, наличие центров предоставления административных услуг, проведение консультаций с общественностью, составление профилей профессиональной компетентности, применение разнообразных элементов управления персоналом, присущих бизнесу, являются элементами, присущими публичной службе России.

В зарубежной практике выделяется постмодернистская модель общественной службы, рассматриваемая как новейший этап развития модели новой публичной службы, которая начала формироваться с 90-х годов XX в. Ключевые акценты смещаются на особенности кадрового обеспечения, развитие человеческих ресурсов на общественной службе как основу повышения эффективности публичной службы. Специфическими чертами модели являются ценностная основа, гуманизм, организационный климат и организационное развитие, открытость и коммуникабельность. Сущностью указанной модели является улучшение организационного климата и возможности самореализации публичного служащего [10]. Первоочередными являются не только мотивационные факторы, но и эмоционально-волевые, что позволяет вести речь о профилактике профессионального выгорания, разгрузки, уменьшения стрессовых нагрузок (особенно – для публичных служащих, деятельность которых связана с обслуживанием граждан) и тому подобное. Сторонники указанной модели отмечают, что в современном глобализированном мире публичное управление должно основываться на искреннем и открытом диалоге между всеми сторонами, в том числе – гражданами с публичными служащими. К странам, которые успешно апробируют указанную модель, относят Сингапур, в системе публичной службы которого имеются поощрения за инновационность, генерирование идей, креативность, перманентные практики психологической разгрузки и тому подобное.

Также выделяют партнерскую модель публичной службы, которая используется в Шотландии (Scottish Government). Ключевым здесь является партнерство правительства, местного самоуправления и сообщества для решения сильнозначимых проблем и вопросов, ориентированных на результат [11].

Прокопенко Л. и Шабатина И., исследуя публичную службу в странах ЕС, характеризуют ряд моделей публичной службы и особенности моделей управления персоналом на государственной службе [8]. Прежде всего, выделяют 3 основные модели:

- карьерная (Франция, Германия, Дания и Испания, Болгария, Кипр, Румыния, Словакия, Словения);
- должностная (Нидерланды, Швеция, Эстония);
- смешанная, сочетающая элементы предыдущих двух (Италия, большая Британия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Венгрия, Чехия).

Авторы отмечают, что карьерной модели присуща опора на принцип специфичности публичной администрации, это требует от государственных служащих:

- ряда компетенций;
- профессиональных качеств;
- личностных качеств, зависящих от специфики деятельности на публичной службе;
- продвижение по службе путем конкурсного отбора и с опорой на профессиональные качества;
- использование таких инструментов для продвижения по службе, как проведение экзаменов и конкурсных процедур.

Считается, что карьерный рост зависит от горизонтальных и вертикальных делений, которые присущи публичной администрации.

В различных государствах есть определенные особенности, так, во Франции существуют три категории публичных служащих:

- категория А, к которой отнесены публичные служащие руководящего состава. Занятие должностей указанной категории требует от кандидата соблюдение такого требования, как наличие уровня высшего образования, соответствующего лиценциата (диплом об успешном завершении трехлетнего курса обучения в университете).
- категория В, должности которой предусматривают функции обеспечения выполнения решений, к кандидатам этой категории применяются следующие требования, как наличие образовательного уровня бакалавра (во Франции уровень бакалавра означает успешное завершение полного среднего образования и является первым ученым званием);
- категория С же требует только уровня неполного среднего образования.

Категория А составляет около 20% чиновников системы публичной службы Франции, к категории В относится около 40%.

Немецкая модель содержит ряд отличий, которые касаются подготовки публичных служащих и организации отбора, который в Германии является «поэтапным отбором», поскольку состоит из двух государственных экзаменов, к которым допускаются лица, прошедшие теоретическую подготовку и стажировку в федеральных или земельных органах управления.

Можно сделать вывод, что к карьерной модели относятся страны, в основе систем публичной службы которых лежат продвижение по службе в

соответствии с профессиональными достижениями и прозрачный конкурсный отбор, который тоже основывается на профессиональных качествах.

Вместе с тем, каждая страна реализует принципы модели с учетом собственной специфики.

Для должностной модели определяют следующие специфические черты:

- трудовые отношения на общественной службе (на основе контракта);
- назначение на все возможные должности происходит без предварительной целевой подготовки;
- признается профессиональный опыт, приобретенный в частном секторе;
- отсутствие законодательно установленных систем карьерного роста и специальной пенсионной системы [7].

Авторы отмечают, что примером такой системы может быть публичная служба Нидерландов, которая организована на основе классификации должностей согласно устоявшейся шкале оплаты, имеющей 18 уровней, объединенных в 7 категорий. Требования к занятию должностей на определенных категориях отображает различные общие и специальные образовательные уровни. Занятие должности определенного уровня, выслуга лет на этой должности не дает служащему права карьерного роста, ведь отсутствует сам механизм карьерного продвижения, вместе с тем, имеется механизм повышения должностного оклада за выслугу лет, что отражено в уставных документах [9].

Для смешанной модели характерным является существование внутри кадровой системы определенного перечня должностей со своим специфическим режимом организации карьеры и доступа к публичной службе. Примером такой системы публичной службы есть Великобритания, где при общем порядке конкурсного отбора (что присуще карьерной модели), имеющиеся должности, на которые происходит назначение без конкурса (а указанная особенность присуща уже должностной модели), по большей части, это – «должности, на которые назначения проводятся непосредственно короной», а именно – должности высших госслужащих центральных органов власти [10].

Исследователи отмечают, что вспомогательной институцией в подборе кадров является Агентство по оценке и отбору кандидатов на государственную службу, а наем на другие должности, за исключением высших, осуществляют Кадровые службы учреждений. К функциям Комиссии же отнесен мониторинг за их деятельностью. Функции всех институтов, а также особенности вступления на публичную службу, четко регламентированы Кодексом найма служащих.

Определяющими векторами реформирования системы публичной службы и управления персоналом стали:

- стратегическое планирование, направленное на приведение кадровой политики в соответствие с целями деятельности государственных органов;
- лидерство и управление знаниями, которое заключается в разработке мероприятий по повышению эффективности руководства, механизмов замещения лидеров и развитие систем профессионального обучения;
- управление по результатам, то есть внедрение оплаты по результатам и других механизмов, поощряющих эффективное выполнение должностных обязанностей;
- управление талантами – привлечение и содержание на государственной службе квалифицированных специалистов;
- подотчетность – создание инструментов мониторинга реформ и оценка результатов.

Другая группа авторов, исследуя опыт стран, который стоит заимствовать, а также тот, который уже внедряется в России, довольно часто предлагают для рассмотрения и внедрения опыт Польши.

Анализируя управление персоналом на публичной службе, здесь стоит обратить внимание на несколько важных аспектов:

- поступление на публичную службу происходит на основании конкурса, при этом, обязательным условием является сдача единого экзамена, исключение составляют только выпускники краевой (Национальной) школы публичной администрации;
- служба в органах местного самоуправления является специфическим видом публичной службы, отличным от государственной службы, ее прохождение опекают отдельные институты, регламентирование установлено отдельными актами;
- имеется прозрачная система оплаты труда с четкой и понятной шкалой 75 надбавок и премий, установление вознаграждений является прозрачным;
- проводится ежегодное оценивание деятельности публичного служащего, порядок прохождения четко регламентирован, ответственным за него является руководитель соответствующего органа (структурного подразделения), а по итогам такого оценивания служба по управлению персоналом совместно с работником составляют индивидуальную программу развития на календарный год;
- отдельным видом стимулов на публичной службе является возможность постоянного повышения квалификации за бюджетные средства: виды плановых учений включаются в индивидуальную программу развития работника, он имеет возможность в рабочее время проходить обучение;
- перед введением существенных изменений в части практического осуществления управленческой деятельности (например, перехода на

электронный документооборот или предоставление услуг онлайн) или внедрение новелл законодательства, которые существенно повлияют на функционирование органа, обязательным есть прохождение повышения квалификации, то есть, подготовка к деятельности в новых условиях;

- важным элементом в повышении профессиональной квалификации персонала публичной службы является наличие и продуктивное функционирование Национальной школы государственной администрации, которая осуществляет подготовку руководящих кадров как по долгосрочной (1,5-годовой), так и по краткосрочной программам, кстати, обучение в указанном заведении происходит с использованием интерактивных методов и технологий, привлечением экспертов-практиков, а также зарубежных экспертов и известных ученых [12].

Весьма актуальным является также и опыт Германии, ведь уровень качества германской бюрократии является довольно высоким. Важным вопросом, который был решен в процессе реформирования управления персоналом на публичной службе, был вопрос надлежащей оплаты труда публичных служащих, при этом, стимулирование оплаты труда прямо пропорционально зависит от ее эффективности [6].

Да, продвижение по службе возможно только при условии успешного прохождения нижних звеньев публичной службы, то есть, речь идет о построении карьеры, а также – о прямой зависимости построения успешной карьеры от эффективности выполнения поставленных перед служащим задач. В Германии имеются системы классов, рангов, разрядов должностей государственных служащих. В процессе реформирования основан ответственный за управление развитием человеческих ресурсов на публичной службе институт – Федеральное ведомство гражданской службы, полномочием которого является дальнейшее совершенствование механизмов профессионального отбора публичных служащих, а основной акцент в реформах сферы публичной службы смещается с федерального на уровень земель и на службу в органах местного самоуправления. С учетом децентрализационных процессов произошло существенное сокращение численности публичных служащих на федеральном уровне, что также может быть примером для России.

Актуален для возможности импортирования в российскую практику также опыт Канады, публичная служба в которой основана на нейтральной и построенной на карьерной модели традиции. Характерной особенностью системы публичной службы этой страны является ее «ценностно-ориентированный» характер. Здесь имеется шкала измерений и оценок публичных служащих, которая активно совершенствуется [1]. Одним из вариантов исследований в Канаде является проведение социологических исследований относительно состояния развития публичной службы как с позиций внутренних организационно-управленческих процессов, так и с позиций потребителя.

Характеристики общественной службы в стране систематически улучшаются в части карьерного продвижения людей, профессиональной подготовки и переподготовки, обеспечения безбарьерного доступа к общественной службе и гендерного равенства и т. д.

Что касается системы стимулов и специфики управления персоналом, то стоит отметить такие элементы как:

- прозрачная система оплаты труда;
- перманентный процесс обучения и повышения квалификации;
- стимулирование служащих, демонстрирующих высокую результативность.

Заключение

Анализ исследований зарубежного опыта и его сопоставление с российскими научно-прикладными исследованиями позволил обобщить и учесть направления зарубежного опыта в научных исследованиях и практической деятельности по управлению персоналом в государственной службе, в частности:

- в направлениях организационной деятельности государственной службы: с позиций институционального, правового, ресурсного, организационно-технологического, культурно-ценностного функционирования субъекта государственного управления и адаптируется в соответствии с особенностями функциональной деятельности;
- в направлениях требований к государственному служащему по зарубежному опыту: инновационность; генерирование идей; креативность; психологическая разгрузка;
- в направлении определения целесообразности внедрения наиболее известных моделей публичной службы: партнерская; карьерная; должностная; смешанная.

Список источников

1. Алиева С.В., Долгова И.В. Анализ современных подходов к управлению персоналом на государственной службе // *Вестник экспертного совета*, 2023, no. 1 (32), с. 3-9.

2. Антропова Ю.Ю. *Современные кадровые технологии на государственной гражданской службе*: монография / Ю.Ю. Антропова, Г.А. Банных, Е.И. Васильева, Л.И. Воронина, Т.Е. Зерчанинова, С.Н. Костина, А.В. Ручкин / под общ. ред. проф. Ю.Ю. Антроповой, доц. Л.И. Ворониной; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. Екатеринбург, Изд-во Урал. ун-та, 2015. 172 с.

3. Арнаутов В.К. Компетентностный подход в управлении конкурентоспособ-

ностью персонала в структурах государственной службы // *Современные научные исследования и инновации*, 2020, no. 11. Доступно: <https://web.snauka.ru/issues/2020/11/93947> (дата обращения: 20.10.2023).

4. Гарнов А.П., Топчий В.А. Кадровая политика в системе государственной службы Российской Федерации // *Научные исследования и разработки. Экономика фирмы*, 2016, т. 5, no. 3, с. 4-8 (дата обращения: 26.09.2023).

5. Лавренова Е.В. Модели государственной службы как основа формирования методологии управления персоналом // *В сборнике: Кадровый форум*

Черноземья. Сборник статей XVI Кадрового форума Черноземья (двенадцатое международное заседание). Редколлегия: И.Б. Дуракова, А.А. Бахматова. Воронеж, 2023, с. 92-95.

6. Лапа Е.П. Заимствование зарубежного опыта в реформировании государственной службы России // *Вестник государственного Бурятского университета*, 2013, no. 2, с. 12-17.

7. Макринова Е.И., Трунова С.Е., Лавренова Е.В. Системная методология управления персоналом и формирования кадровой базы организаций в концепте экономики знаний // *Фундаментальные исследования*, 2015, no. 6 – 1, с. 154-160.

8. Прокопенко Л.Л., Шабатина И.А. Публичная служба в странах ЕС. *Публичное администрирование: теория и практика*. Режим доступа: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/index.html> (дата обращения: 14 июня 2023).

9. Ясинская И.А., Сладкова Н.М., Петрова С.А. Современные подходы и тенденции формирования и развития кадрового потенциала государственной службы с учетом зарубежного опыта // *Экономика труда*, 2022, т. 9, no. 2, с. 377-398.

10. Lapuente V. and Walle S. *The effects of new public management on the quality of public services*. Governance: An International Journal Of Policy, Administration, And Institutions, [online], 2020, no. 3, pp. 461-475. Available at: (accessed: 26.06.2023).

11. *Scottish Government, Commission on the future delivery of public services*, [online], Archives, Kew, London, 2015, no. 9, pp. 14-40. Available at: (accessed: 27.02.2023).

12. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, The Civil Service system in Poland. Civil Service*. [online]. Administration and Finances Law Review, 2022, vol. 3, no. 1, pp. 16-25. Available at: (accessed: 26.04.2023).

ANALYSIS OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT OF GOVERNMENT AGENCIES IN FOREIGN COUNTRIES

¹ Lavrenova Elena Viktorovna, Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.

² Lavrenova Galina Alekseevna, Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.

¹ Voronezh State University, Universitetskaya sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; e-mail: evlav@mail.ru

² Voronezh State Technical University, 20th anniversary of October str., 84, Voronezh, Russia, 394000; e-mail: galilav@mail.ru

Importance: the subject of this research is the formation of approaches to the management of human resources of state Russian institutions based on the analysis of the experience of foreign countries. *Purpose:* based on the analysis of foreign models of public service and the features of the models of personnel management in the public service, to form the defining vectors of reforming the system of public service and personnel management in Russia. *Research design:* as part of the creation of effective personnel management of Russian state institutions, the authors propose to take into account the existing models of public service abroad and justify their strengths and weaknesses. A fairly wide range of works by domestic and foreign scientists is devoted to the analysis of foreign experience in managing human resources of state institutions, however, foreign experience in working with personnel in the civil service in the conditions of its reform and modernization in the scientific literature remains insufficiently researched, although it is very valuable for Russia. *Results:* based on the analysis of foreign experience in public service personnel management, approaches to the systematization of personnel management methods in Russia were formulated. It is established that personnel management is determined by a set of processes different in their goals, essence, duration, characterized by certain features, which determines the use of various forms and methods in management. The model of the new civil service requires the formation of a new format of civil servant, which is characterized by creative thinking, the ability to work in a team, possession of communication skills and innovation.

Keywords: personnel management, public service, public service model.

References

1. Alieva S.V., Dolgova I.V. Analysis of contemporary approaches to personnel management in the public service. *Bulletin of the Expert Council*, 2023, no. 1 (32), pp. 3-9. (In Russ.)

2. Antropova Yu.Yu. *Modern personnel technologies in the state civil service: monograph* / Yu.Yu. Antropova, G.A. Bannykh, E.I. Vasilyeva, L.I. Voronina, T.E. Zerchaninova, S.N. Kostina, A.V. Ruchkin /

- under the general editorship of Prof. Yu.Yu. Antropova, assoc. L.I. Voronina; M-in education and science Grew. Federation, Ural. federal. un-T. Yekaterinburg, Ural Publishing House. un-ta, 2015. 172 p. (In Russ.)
3. Arnautov V.K. Competence-based approach in personnel competitiveness management in public service structures. *Modern scientific research and innovations*, 2020, no. 11. Available at: <https://web.snauka.ru/issues/2020/11/93947> (accessed: 10/20/2023). (In Russ.)
 4. Garnov A.P., Topchiy V.A. Personnel policy in the system of public service of the Russian Federation. *Scientific research and development. The economics of the firm*, 2016, vol. 5, no. 3, pp. 4-8 (accessed: 09/26/2023). (In Russ.)
 5. Lavrenova E.V. Models of public service as the basis for personnel management methodology. In *Proceedings of the Personnel Forum of the Chernozem Region. Collection of Articles of the XVI Personnel Forum of the Chernozem Region (The Twelfth International Meeting)*. Editorial Board: I.B. Durakova, A.A. Bahmatova. Voronezh, 2023. pp. 92-95. (In Russ.)
 6. Lapa E.P. Borrowing foreign experience in reforming the civil service of Russia. *Bulletin of the State Buryat University*, 2013, no. 2, pp. 12-17. (In Russ.)
 7. Makrinova E.I., Trunova S.E., Lavrenova E.V. Systemic Methodology for Personnel Management and Building the Human Resource Base of Organizations in the Knowledge Economy Concept. *Fundamental Research*, 2015, no. 6-1, pp. 154-160. (In Russ.)
 8. Prokopenko L.L., Shabatina I.A. *Public Service in EU Countries. Public Administration: Theory and Practice*. Available at: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/index.html> (accessed: 14.06.2023). (In Russ.)
 9. Yasinskaya I.A., Sladkova N.M., Petrova S.A. Contemporary Approaches and Trends in the Formation and Development of the Human Resource Potential of Public Service with Consideration of International Experience. *Labor Economics*, 2022, vol. 9, no. 2, pp. 377-398. (In Russ.)
 10. Lapuente V. and Walle S. *The effects of new public management on the quality of public services*. Governance: An International Journal Of Policy, Administration, And Institutions, [online], 2020, no. 3, pp. 461-475. Available at: (accessed: 26.06.2023). (In Eng.)
 11. *Scottish Government, Commission on the future delivery of public services*. [online], Archives, Kew, London, 2015, no. 9, pp. 14-40. Available at: (accessed: 27.02.2023). (In Eng.)
 12. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, The Civil Service system in Poland. Civil Service*. [online]. Administration and Finances Law Review, 2022, Vol. 3, no. 1, pp. 16-25. Available at: (accessed: 26.04.2023). (In Eng.)