

УДК 35.082.4

В.А. Ландсманкандидат педагогічних наук, директор Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Статтю присвячено розгляду сучасних проблем і тенденцій у кадровій роботі й управлінні персоналом. На основі аналізу існуючої ситуації в Україні та досвіду зарубіжних країн запропоновано напрями і шляхи вдосконалення кадрової роботи в українських органах державного управління.

Ключові слова: державне управління, органи державного управління, кадрова робота, кадрові технології, управління персоналом.

I. Вступ

Розбудова сучасної української держави, необхідність проведення політичної модернізації та підвищення соціальних стандартів в умовах світової фінансово-економічної кризи, наслідки якої є досі відчутними, актуалізували питання кадрової роботи в органах державного управління, що має забезпечити наявність висококваліфікованих державних службовців, здатних ефективно проводити нагальні соціально-економічні реформи.

II. Постановка завдання

Протягом останніх років вищим керівництвом держави неодноразово ставилися питання про необхідність удосконалення існуючої нормативно-правової бази функціонування державної служби, зміни форм і методів підготовки державних службовців, створення прозорих механізмів відбору та просування кадрів. Однак на практиці вихід на новий рівень кадрового забезпечення органів державного управління неможливий без усебічного аналізу існуючої кадрової ситуації, назрілих у цій сфері проблем та визначення пріоритетних напрямів удосконалення кадрової роботи. Саме це і є метою статті.

III. Результати

Питання кадрового забезпечення органів державного управління й управління кар'єрою державних службовців знайшли відображення у працях таких українських науковців, як: В. Бакуменко, В. Біскуп, І. Буцька, Н. Гончарук, С. Дубенко, Г. Леліков, В. Луговий, В. Маліновський, П. Назимко, О. Оболенський, В. Олуйко, Н. Протасова, І. Розпутенко, С. Сьорьгін, Ю. Сурмін, Р. Ткач, С. Хаджирадєва, В. Яцуба та ін.

Дослідженню проблем професійного розвитку та кар'єрного зростання державних службовців також присвячено низку праць зарубіжних авторів, таких як: Т. Базаров, К. Бухман, Ш. Бюллер, К. Вагеманн, А. Вайгенд, М. Вудкок, Р. Джонсон, В. Дятлов, І. Лотова, Дж. Огер, Є. Охотський, К. Род-

жер, В. Романов, Ю. Синягін, Є. Сулова, Д. Сьюпер, Дж. Холанд, Л. Хофман, К. Худ та ін.

Для нинішніх органів державного управління в Україні стосовно кадрового забезпечення є властивими декілька особливостей. По-перше, обмеженість бюджетних ресурсів звужує діапазон заходів та інструментів управління організацією в цілому і її персоналом зокрема. По-друге, постійний розвиток й ускладнення нових технологій, інформаційних і комунікаційних систем позначаються на роботі фахівців усіх рівнів, висуваючи до них нові професійні вимоги, ускладнюючи роботу, зачіпаючи їхню емоційну і психічну сфери. По-третє, нестабільність зовнішнього середовища, незавершеність процесів формування суспільства і державного апарату управління не завжди дають змогу робити стійкі прогнози, відтак, вживати ефективних превентивних заходів, у тому числі щодо розв'язання таких кадрових проблем, як боротьба із плінністю кадрів, старінням персоналу, відпливом молодих перспективних працівників.

Відзначимо неможливість застосування суто фінансових інструментів (підвищення зарплати, премії та різноманітних соціальних виплат) для залучення, стимулювання і закріплення кадрів органів державного управління. У матеріальному аспекті вони односторонньо програють працівникам приватного сектору, що не може не позначатися на престижності їхньої роботи. А це, у свою чергу, породжує низку проблем, зокрема таких:

- значна частина керівників перебуває у віковій групі від 50 років і старше;
- у зв'язку з тенденцією швидкого старіння кадрів, що явно виявляється, в найближчій перспективі слід очікувати на виникнення труднощів при їх заміщенні;
- приплив молоді (у віці до 30 років) поки що не вирішує проблеми заміщення фахівців, що вибувають, через велику плінність молодих кадрів, котрі розглядають роботу в органах державного управління як "стартовий майданчик" [4].

Для подолання кадрової напруженості, характерної для більшості органів державного управління, може бути корисним використання не тільки вітчизняних напрацювань, а і багатого зарубіжного досвіду роботи з персоналом у державних організаціях і установах, органах влади, апробованого практикою державного управління багатьох країн. Цей досвід є тим більше цінним, оскільки в західних країнах деякий час тому існували проблеми працівників бюджетних організацій, органів державного управління у чомусь близькі до наших сьогоднішніх проблем. Сюди належить, наприклад, зниження престижності праці, незадовільний імідж державних службовців, їх недостатня порівняно з іншими секторами економіки матеріальна винагорода тощо. Ці й інші проблеми успішно розв'язуються за рахунок нових методів роботи з кадрами, вдосконалення старих і пошуку нових технологій залучення, добору та розвитку персоналу.

Стосовно цього, насамперед, необхідно відзначити, що вдосконалення роботи з персоналом бюджетних організацій, установ, які входять до системи державного управління у розвинутих країнах, багато в чому відбувається шляхом усе більшого запозичення методів і методик роботи з кадрами в організаціях приватного чи третього сектору [12]. На фоні загального переходу від публічного адміністрування до публічного менеджменту відбувається відзначений експертами процес заміщення поняття "роботи з кадрами" у держустановах поняттям "кадровий менеджмент".

Причому це не просто заміна одних слів іншими, а принципово новий підхід до управління персоналом. У Великобританії, наприклад, вживаний раніше термін "інститут адміністраторів" державної служби все частіше заміщається терміном "інститут менеджерів", а курси державного управління, державної кадрової політики тощо, котрі викладаються в університетах, усе більше використовують категорії менеджменту, раніше властиві тільки ринковій сфері [3].

За терміном "менеджмент" стоять відтепер загальні риси, властиві як сфері підприємництва, так і сфері державного управління, що прагне підвищення ефективності управління, у тому числі й кадрового. Причому в обох сферах акцент робиться на таких постулатах, як: "кадри – це найцінніший ресурс організації", "кадри – це головне джерело ефективності" тощо.

Які саме ці загальні риси, що виділяються західними дослідниками? До основних рис належать такі [12]:

1. Прихильність дії. Ефективна організація, будь вона приватною або державною, відразу приступає до справи, тоді як традиційно звичний урядовець аналізує, радиться, але не ухвалює рішення, поки його не вимусять до цього. Тому органи державного

управління повинні стати більш гнучкими, бути готовими швидко стати на незнайомий ґрунт.

2. Бажання бути ближче до клієнта (населення). Ефективна організація чуйно прислухається до запитів свого клієнта і реагує на його вимоги. Наприклад, якщо приватна організація цього не робить, то вона втрачає своїх клієнтів і банкрутує. Основний же частині державних установ і організацій це не загрожує, оскільки вони часто монополізують послуги, що надаються ними. Звідси часто випливає те, що державні службовці бувають більше стурбовані своїми проблемами, а не проблемами своїх клієнтів.

3. Самостійність і заповзятливість. Слід стимулювати прояв у працівників органів державного управління відповідальності й ініціативності, їх відмову від рутини і від покірного виконання інструкцій.

4. Ефективність через співробітників. Кожний працівник приватної фірми, як правило, заохочується в прояві новаторства, що слугує покращенню її діяльності. В органах же державного управління акцент часто робиться на зниженні трудових і матеріальних витрат, а не на покращенні якості послуг, і рівень професіоналізму кадрів починає від цього страждати.

5. Виконання отриманої роботи, незважаючи на зміни в системі цінностей. Співробітники приватної фірми або корпорації розділяють загальну, властиву саме їй систему цінностей і мають як трудову мотивацію мети цієї організації. Політичні ж цілі, а отже і цілі органів державного управління, як відомо, можуть змінюватися із часом. Отже, якщо урядовці розділяють ідеї однієї партії, вони не зможуть працювати, якщо до влади прийде інша партія? І їм доведеться робити ціннісний вибір? Уникнути такої ситуації можна, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм персоналу, що розвивається, і концентрація роботи на конкретних вимогах клієнта (населення).

6. Поєднання "жорсткості" та "м'якості". Реалізація основних цілей органів державного управління контролюється зверху, але водночас кожні ієрархічні рівні є самостійними в діях за тієї умови, що вони сприяють досягненню загальних цілей. Таким чином, повинен бути знайдений баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Отже, іноземні фахівці пропонують оновлені підходи до організаційної культури, у тому числі щодо кадрової роботи в органах державного управління, роблячи при цьому наголос на важливості певних цінностей. Такі цінності (до яких, зокрема, можна віднести реалістичність, творчу спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, законність) повинні стати не тільки декларованими, а і змістовними принципами кадрової політики органів державного управління.

Вони додадуть їй єдності, цілісності та сутнісної визначеності в роботі з кадрами, стануть основою взаємодії всіх суб'єктів управління персоналом.

Ще одним уроком, який можна винести з вивчення зарубіжного досвіду, є необхідність налагодження взаємозв'язку стратегії та практики управління персоналом, залучення, відбору і закріплення кадрів. Тут необхідно виходити з того, що кадрова робота органів державного управління повинна бути орієнтованою на стійкий розвиток, на залучення до центральних і місцевих органів влади людей професійно підготовлених, з новаторськими творчими устремліннями і мотивами. При цьому кадрова робота, безумовно, має бути спрямованою на досягнення її головних цілей, до яких слід віднести [11]:

- формування високого професіоналізму та культури управлінських і технологічних процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими та високоморальними працівниками;
- максимально ефективне використання інтелектуально-кадрового потенціалу співробітників, його збереження і розвиток;
- створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, всемірно стимулюючи його професійне зростання та службове просування, підвищення ефективності праці.

Кадрова робота в органах державного управління повинна виступати як активна свідомо організована соціальна дія, що характеризується, перш за все, чітко вираженою цілеспрямованістю, формується на основі реалізації певних цілей і пріоритетів. Звідси випливає важливість використання програмно-цільового методу роботи з кадрами, який є одним з основних у кадровій роботі європейських центральних, регіональних і місцевих органів влади.

У цілому ж, спираючись на сучасний зарубіжний досвід, до основних управлінських принципів кадрової роботи в органах державного управління слід віднести такі:

- об'єктивна та комплексна оцінка професійного рівня, особово-етичних і ділових якостей працівників і результатів їх діяльності при доборі, висуванні та розставці кадрів;
- колегіальне, як правило, вирішення кадрових питань з урахуванням громадської думки при збереженні принципу призначення на посаду, але з дотриманням необхідної конфіденційності;
- раціональне систематичне оновлення кадрів зі збереженням спадкоємності, якісне зміцнення за рахунок постійного припливу нових, бажано молодих, співробітників, при одночасному ефектив-

ному використанні можливостей і здібностей працівників будь-якого віку;

- виховання в усіх працівників персональної відповідальності за виконання своїх обов'язків і завдань;
- безумовне дотримання нормативно-правових вимог і процедур, забезпечення законності у вирішенні кадрових питань.

Очевидно, що проведення такої кадрової роботи навряд чи є можливим без упровадження нових кадрових технологій. Сучасна наука управління розуміє під кадровими технологіями сукупність методів, прийомів, організаційних процедур, спрямованих на оптимізацію роботи з кадрами [9]. У принципі, вибір технологій і відповідних конкретних механізмів їх реалізації на певному етапі – це і є організація кадрової роботи в організації.

Процес вибору кадрових технологій не можна догматизувати, оскільки сам вибір багато в чому залежить від конкретних умов, ресурсів і можливостей, від мети та завдань, що стоять перед організацією, й етапності їх досягнення. До того ж в одну і ту саму технологію можна вкласти різний зміст, використовувати її для досягнення різних цілей. Завдяки цьому використання кадрових технологій в органах державного управління дає змогу більш раціонально використовувати фахівців відповідно до кваліфікаційно-посадових вимог, оптимізувати структуру організації, обмежити використання висококваліфікованих фахівців на нетворчій виконавській, а часто і організаційно-технічній роботі.

У принципі, законодавство про державну службу і нормативно-правові акти фактично визначають ті кадрові технології, застосування яких є необхідним в органах державного управління. Серед них: відкритий кадровий конкурс, формування і використання кадрового резерву, атестація, кваліфікаційний іспит, освітні технології, мотивація і стимулювання на основі оцінювання результатів діяльності, регламентація діяльності (використання посадових регламентів).

Так, кадровий конкурс дає змогу реалізувати принцип комплектування державної служби високопрофесійними кадрами на конкурентній основі – один з основних принципів відкритої кадрової політики. Проте часто кадровий конкурс проводиться формально і без застосування сучасних технологій. Водночас існує достатня кількість досить ефективних подібних технологій. Це, наприклад, технологія “воронки” [1], зміст якої полягає в тому, що кандидати, крім збору необхідних документів, виконують певні завдання, наприклад, готують реферат на професійну тему. Також за цієї технологією в ході конкурсу проводяться обговорення, ділові ігри за напрямками професійної діяльності, виконання завдань, що моделюють ключові аспекти майбутньої професійної діяльності державного службовця, напри-

клад, уміння працювати в команді. В оцінюванні беруть участь керівники підрозділів, на посади в яких проводиться конкурс, співробітники кадрових служб і незалежні експерти. Кандидати оцінюються за критеріями, розробленими на основі аналізу діяльності державного службовця і моделі "успішного фахівця", що допускає адаптацію практично до будь-якої спеціалізації державної служби. До позитивних сторін технології "воронки" слід віднести і те, що вона дає змогу провести конкурс на декілька державних посад силами невеликої робочої групи із 2–3 осіб, за мінімальних часових і фінансових витрат.

Для проектування потреби державних органів у персоналі сьогодні в багатьох країнах також широко використовується технологія функціонально-кадрового аудиту [2], що дає змогу, з одного боку, формувати вимоги до кадрового складу органу державного управління для реалізації покладених на нього функцій, з іншого – проводити аналіз існуючого кадрового складу. Ця технологія включає два взаємопов'язані елементи: оцінювання і планування трудовитрат у зв'язку із функціями органу державного управління й оцінювання існуючого кадрового складу – ресурсу для виконання необхідних функцій.

Результати функціонально-кадрового аудиту успішно використовуються для оптимізації кадрового складу державних органів. Наприклад, за браку персоналу для виконання певних покладених на орган державного управління функцій необхідні фахівці відповідного професійного рівня можуть бути прийнятими на державну службу за допомогою кадрових конкурсів. Тобто технологія функціонально-кадрового аудиту покликана сприяти розвитку кадрового потенціалу органів державного управління, підвищенню ефективності їх діяльності, якості виконуваних функцій і завдань.

На сьогодні значно актуалізується і необхідність застосування мотиваційних технологій. Загальновідомо, що багатьом державним службовцям властива спотворена трудова свідомість, у якій у мотивації превалює бажання мати гарантоване робоче місце і заробітну платню з постійним її підвищенням, не піклуючись про те, наскільки їхня професійна підготовка відповідає посаді та яке суспільно корисне значення має їхня праця. Через це у державних службовців часто відсутнє бажання і потреба інтенсифікувати свою службову діяльність і підвищувати її ефективність. Звідси зберігається, особливо у старших за віком працівників, консерватизм, психологічно важке сприйняття і часом навіть відторгнення нових ідей, небажання підвищувати свою кваліфікацію й здобувати нові професійні знання.

Проте відомо, що розвинуті потреби дають змогу краще стимулювати мотивації, оскільки потреба породжує спонукання – відчуття нестачі в чому-небудь, бажання

досягти певної мети. А це стимулює людину до дій. Тому в кадровій роботі та в механізмі її реалізації на рівні організації важливо використовувати технології, спрямовані на розвиток соціально значущих потреб працівників, удосконалення їх структури. У цьому аспекті заслуговують на увагу теорії відомих зарубіжних учених (В. Врума, Д. Мак-Грегора, А. Маслоу та ін.) з проблем мотивації. Причому в рамках організації, де важко задовольнити різноманітні потреби всіх співробітників, важливим завданням керівника є розвиток у конкретного підлеглого тієї потреби, яка найбільш потрібна для організації, обмежуючи без збитку для співробітника розвиток інших. Ідеально, якщо буде досягнутий збіг потреб індивіда із потребою всієї організації – це підвищує ефективність сукупної праці, але на практиці дуже важко досягається [5].

Ось чому важливо, щоб в органах державного управління, незважаючи на досить жорсткий службово-ієрархічний характер відносин, більшою мірою використовувалася зміна мотивацій на основі регулювання задоволення потреб співробітників. За наявності загальних цілей і принципів діяльності на цій базі включаються внутрішні стимули, які часто стають ефективнішими, ніж зовнішні – адміністративні чи дисциплінарні.

Тому слід звернути увагу на співвідношення влади і впливу керівника та лідера в роботі з кадрами. Як правило, в органах державного управління в Україні діє адміністративно-владний стиль управління, у тому числі й персоналом, де влада керівника виступає головним інструментом координації зусиль колективу співробітників і підтримки службової дисципліни. Процес управління протікає в основному від верху до низу за допомогою вказівок, регламентації та навіть примусу.

Керівник стає більш ефективним, якщо він водночас є і неформальним лідером колективу, здатним чинити вплив не тільки через формальні повноваження і посадову ієрархію, а і через авторитет, особові якості, професійну компетентність. Такий вплив є найбільш результативним. Він здатний формувати особу підлеглого, вдосконалювати його професійно і морально, оскільки керівник стає прикладом для наслідування [8]. Отже, необхідним є застосування технологій, спрямованих на встановлення і розвиток ефективного діалогу між керівниками та підлеглими.

Очевидно, що суб'єктом реалізації кадрової політики в органах державного управління, впровадження нових кадрових технологій є кадрові служби цих організацій. Проте до сьогодні робота кадрових служб у більшості випадків зводиться до кадрового діловодства, вирішення окремих завдань у сфері трудового права, організації навчання державних службовців, що ускладнює реалізацію більшості сучасних кадрових технологій. Від-

так, необхідною є модернізація самих кадрових служб органів державного управління, в першу чергу, відносно зміни їх функцій.

Результатом цих змін повинне стати типове положення про кадрову службу, яке обов'язково має включати перелік кадрових технологій, основні принципи їх використання, а також структуру кадрової служби. Крім того, повинні бути створені адміністративні регламенти виконання функцій, пов'язаних з управлінням персоналом державної служби. Положення має бути підкріплене готовими до використання методичними розробками, а також розробленими програмами навчання працівників кадрових служб необхідним кадровим технологіям.

IV. Висновки

Зрозуміло, що впровадження інновацій у систему державної служби, у тому числі й відносно кадрових технологій, повинне ґрунтуватися на привабливості та конкурентоспроможності держави як працедавця для кваліфікованого персоналу. Відсутність ефективних методів оцінювання праці державних службовців є однією з основних причин їх незацікавленості в результатах власної діяльності, виникнення корупції на різних посадових рівнях.

З іншого боку, культура професійної діяльності працівників органів державного управління, що склалася до сьогодні, має велику інерцію. Низька ефективність праці, традиційно виправдовувана низькою заробітною платнею, увійшла до звички і сформувала стиль діяльності великої частини державних службовців, який призводить до того, що наявний кадровий склад часто не в змозі впоратись із новими завданнями, котрі виникають перед органами державного управління на етапі реформування системи державної влади. Тому підвищення ефективності діяльності державних службовців передбачає розробку конкретних вимог до персоналу, співвідношення функцій державного органу з можливостями діючого персона-

лу, планування потреби державного органу в персоналі певної кваліфікації.

Список використаної літератури

1. Анисимов О.С. Креативная акмеология : учеб.-метод. пособ. / О.С. Анисимов. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 274 с.
2. Біскуп В.С. Консультування з питань кар'єри та його складові / В.С. Біскуп. – Тернопіль : ТНЕУ, 2007. – 258 с.
3. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада / И.А. Василенко. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
4. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
5. Калигин Н.А. Принципы организационного управления / Н.А. Калигин. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 272 с.
6. Карпенко О.А. Формування державної кадрової політики з урахуванням сучасних умов ризикового розвитку / О.А. Карпенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 2. – С. 123–127.
7. Михайлова Л.І. Управління персоналом / Л.І. Михайлова. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 248 с.
8. Молл Е.Г. Управление карьерой менеджера / Е.Г. Молл. – СПб. : Питер, 2008. – 352 с.
9. Мучински П. Психология, профессия, карьера / П. Мучински. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 544 с.
10. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 13–16.
11. Управление человеческими ресурсами / [под ред. М. Пула, М. Уоркера]. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с.
12. Carnevale D.G. Organizational Development in the Public Sector / D.G. Carnevale. – Boulder, Colo : Westview Press, 2003. – 629 p.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2013.

Ландсман В.А. Усовершенствование кадровой работы в органах государственного управления

Статья посвящена рассмотрению современных проблем и тенденций в кадровой работе и управлении персоналом. На основании существующей ситуации в Украине и опыта зарубежных стран предложены направления и пути усовершенствования кадровой работы в украинских органах государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственного управления, кадровая работа, кадровые технологии, управление персоналом.

Landsman V. Improvement of personnel management in public administration organs

The article is devoted to consideration of modern problems and tendencies in personnel management. On the basis of analysis of existent situation in Ukraine and experience of foreign countries the author offers directions and ways of personnel management improvement in the Ukrainian organs of public administration.

Key words: public administration, organs of public administration, skilled work, personnel technologies, personnel management.