

*А.А. Гарбут,*  
аспірант кафедри державної  
кадрової політики ХарРІ НАДУ

## **ПРИЧИНИ НЕЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

*Розглянуто систему принципів управління і їх застосування під час формування державної кадрової політики. Визначено причини виникнення проблеми неефективності державної кадрової політики та запропоновано шляхи їх розв'язання.*

**Ключові слова:** державна кадрова політика, професіоналізм державного службовця, бюрократична модель державного управління, принципи формування бюрократичної моделі, деформація моделі управління, причини деформації, типи управлінських відносин.

Забезпечення державного управління висококваліфікованими спеціалістами – це складний безперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї системи державної служби. Важливим завданням державної кадрової політики є формування генерації професійно підготовлених, високоморальних та порядних державних службовців.

Метою даної роботи є визначення причин неефективної діяльності державних службовців згідно з веберівською концепцією бюрократизму та шляхів подолання перешкод.

Кадрова політика – визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, що встановлює завдання зовнішньої кон'юнктури організації та завдання щодо ставлення до персоналу власної організації [1, с. 78].

За роки незалежності в Україні фахівці в галузі державного управління – В. Авер'янов, О. Амосов, В. Малиновський, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Н. Миронова, Т. Мотренко, Г. Одінцова – активно працюють над підвищенням ефективності управлінських моделей, враховуючи зарубіжний досвід та вивчаючи фактори, які істотно впливають на оптимізацію процесу управління.

В. Малиновський зазначає, що ефективність державної служби залежить від критеріїв та показників якості роботи державного службовця [Там же, с. 60]:

1) виконання обов'язків і завдань (обсяг роботи, що виконується; якість роботи; планування роботи);

2) професійна компетентність (знання, уміння й навички; здатність формулювати точку зору; готовність до дій, ініціатива; оперативність мислення; працездатність та витривалість; відповідальність; самостійність; лідерські; здатність до накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду);

3) етика поведінки (стиль; дисциплінованість; співробітництво; спілкування) [1, с. 62].

Існуюча в Україні державна кадрова політика внутрішньо суперечлива. В адміністративному апараті прослідковується дублювання повноважень, а отже, зниження рівня відповідальності державних службовців за помилки, які нерідко призводять до фінансових збитків і знижують довіру народу до влади. Україна пережила часи, коли на державній службі здійснювалися масові звільнення і такі ж призначення осіб, більшість з яких розуміла своє покликання не на користь країні; а також наслідки, до яких призводило некомпетентне керівництво.

Сучасне управління “вбудовано” в тіло старого апарату, через це не вдалося подолати бюрократичну деформацію діяльності та професійної свідомості його службовців. Це одна з ключових проблем підвищення ефективності кадрової політики держави – недооцінка складнощів, пов'язаних з подоланням командно-адміністративної системи.

Таким чином, логічним наслідком послідовного здійснення сучасної державної політики України є критичний перегляд державної кадрової політики України: визначення її особливостей, законодавчої бази, організаційної структури.

В. Пластун називає професіоналом такого державного службовця, який:

- успішно вирішує завдання відповідно своїх службових обов'язків;
- особисто прихильний до професії, мотивований до праці,

задоволений нею;

- досягає бажаних результатів, виконуючи свої функції;
- використовує технології, які застосовуються демократичним суспільством;
- освоює норми та еталони професії;
- намагається індивідуалізувати свою працю, а також свідомо розвиває свою індивідуальність засобами професії;
- досягає вже сьогодні необхідного рівня професійних особистих якостей, знань і вмінь;
- має і усвідомлює перспективу, зону свого найближчого професійного розвитку, роблячи все можливе для її реалізації;
- відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду, змін;
- поповнює досвід професії за рахунок особистого творчого вкладу;
- соціально активний у суспільстві;
- відданий професії держслужбовця;
- готовий до якісної і кількісної оцінки своєї праці [4, с. 2].

Німецький соціолог М. Вебер припустив перетворення організацій на своєрідний феномен, який має назву “бюрократія” і є найбільш складним і раціональним утворенням. Домінуюча риса бюрократії – чітко встановлена ієрархія позицій, у котрій нижчі контролюються та підпорядковуються вищим. Основу її становить формальна організація, система ролей, статусів, цілей, функцій і стандартів діяльності. Прояви бюрократичної форми управління існують завжди. М. Вебер розробив теорію ефективної організаційної структури, відомої як концепція “ідеального типу” або “теорія бюрократії”.

Професіоналізм державного службовця зростає в таких умовах, де досить легко “перейти межу” між бюрократією і бюрократизмом, де кількість службовців і обсяг роботи можуть стати повністю не пов’язаними між собою.

Н. Миронова називає бюрократією раціонально організовану систему

управління, в якій працюють компетентні службовці на відповідному процесійному рівні, а бюрократизм – хронічну “хворобу” органів управління в будь-якому суспільстві, характерними ознаками якої є роздутість та плутанина апарату управління, консерватизм, недосяжність, протекціонізм [3, с. 34].

Бюрократична модель М. Вебера заснована на таких принципах:

- формальності – будь-яка організація має свій рівень компетенції, управлінська діяльність розчленовується на простіші операції, що визначає формальний обсяг завдань кожної ланки управлінського ланцюга;

- ієрархії повноважень, що упорядковує взаємодію людей, прийняття рішень й інформаційні потоки всередині організації і передбачає, що кожен службовець відповідає перед вищим посадовцем, як за свої дії, так за дії ввірених йому для керівництва підлеглих;

- регламентування – діяльність регулюється системою абстрактних правил, чіткими стандартами, інструкціями, що визначають відповідальність кожного управлінця і створюють передумови для єдиного підходу при вирішенні виробничої ситуації, що припускає строге регламентування функцій, прав і обов’язків кожної з ланок управління, створює умови для використання фахівців, професіоналів, які перебувають під постійним контролем;

- безпристрасності – формальна взаємодія керівника і підлеглих, виключення особистих емоцій, приватних міркувань при прийнятті управлінських рішень як у зовнішніх, так і у внутрішніх відносинах, відсутність права приватної власності на організацію, яку очолює управлінець;

- компетенції – наявність апарату чиновників, які вважають свою роботу, що ґрунтується на відповідності технічної кваліфікації працівника займаній посаді, головним і основним видом занять, і при цьому рівень оплати праці залежить від присвоєного рангу, а кожен службовець гарантований від свавільного звільнення тому, що зміщення його з посади

засноване на рішенні вищих інстанцій;

– системності – бюрократична система перевищує будь-яку іншу за точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю [5, с. 334].

У складних ситуаціях державному службовцю, а перш за все, людині з усіма притаманними їй перевагами і слабкостями, є небезпека досягти крайньої негативної межі – бюрократизму. Н. Миронова розділяє його на сумлінний (патерналістичний) та користолюбний. У першому випадку характерними рисами діяльності є: максимум суспільної користі, максимум порядку, що задається зверху, мінімум довіри до підлеглих, мінімум самостійності та ініціативи підлеглих; у другому – максимум кар'єри, корисливе використання службового становища, мінімум турботи про суспільну справу [3, с. 38].

Іншими словами, у професійній та морально-етичній діяльності державного службовця може відбутися деформація. У такому сенсі доцільно розкрити чинники, що впливають на появу деформаційних змін у державній кадровій політиці. Вони криються в системі професійних моральних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки та відповідних їм способів діяльності, спілкування та прийняття рішень, що сформувалися в процесі практичної діяльності державного службовця. Проявляються у свідомій поведінці державного службовця і його відносинах під час виконання професійних обов'язків та повноважень. Умовно причини деформації можна розділити на об'єктивні й суб'єктивні, внутрішні і зовнішні.

Об'єктивна сторона зумовлена специфічністю професійної діяльності, постійними нервово-психічними перевантаженнями, перевтомою, негативними наслідками напружених ситуацій, обмеженістю в часі для прийняття управлінського рішення. Поглиблюють деформацію недоліки в організації та управлінні діяльністю, яка полягає в недосконалій організації звітності, узгодженій взаємодії управлінь, служб, відділів. Корислива поведінка колег, які зловживають владними повноваженнями, формалізм і байдужість до людей, негативістське відношення до службових обов'язків

теж відносить до об'єктивних факторів впливу на професійну деформацію державного службовця. Сюди належить і відсутність систематичного і діючого контролю керівництва за діяльністю співробітників, помилки в підборі, розміщенні і просуванні кадрів, прорахунки в компетентності працівників (неуважність або формальне виконання покладених на посадовця службових обов'язків). Нерівномірний розподіл технічних засобів, комп'ютерної техніки, несприятливі умови в приміщенні, де знаходиться робоче місце, теж негативно впливають на ефективність роботи посадовця.

Серед суб'єктивних причин можна віднести низький службово-професійний рівень і небажання вдосконалювати професійні якості (самозаспокоєність, зниження самокритичності, переоцінка свого професійного досвіду); розгубленість, психологічну невідповідність до роботи, відсутність навичок і умінь контролювати свою поведінку, бажання будь-яким способом зняти психологічне навантаження; несприятливий морально-психологічний клімат, відсутність єдності інтересів особистості і всієї організації; недостатня розвиненість морально-етичних і вольових рис державних службовців; невміння відокремлювати особисті інтереси від професійних, почуття власної винятковості; невміння раціонально організувати робочий час, а також знімати фізичні і психологічні стреси, відволікатися від негативних емоцій у позаслужбових відносинах і в родині.

Внутрішні причини деформації:

– ціннісно-нормативні, які полягають у зміні норм, установок, цінностей, пов'язаних із впливом корумпованого оточення, сприятливому посадовому становищі до зловживання владою, використовуючи своє службове положення на власну користь для задоволення особистого інтересу (як економічного, так і морально-психологічного) і є в умовах трансформаційного періоду, майже суцільним; низькому рівні вихованості, “правовому нігілізмі”;

– мотиваційні, пов'язані з відсутністю стимулу до роботи (у т.ч. наявність граничного рангу за категорією посад), невдоволенням умовами

праці й іншими формами матеріального стимулювання, невідповідність рівня кваліфікації займаній посаді;

– фізичні, виражені в перевантаженні роботою, одноманітності, відсутності наукової організації праці.

Зовнішні причини деформації виражаються в соціальних, правових, економічних причинах. До них відносяться: соціальна нестабільність; криза соціальних, ідейних і моральних ідеалів; розбіжності в тлумаченні законів, їх невиконання; низька соціально-правова й економічна захищеність.

Таким чином, створюється середовище, в якому стримується будь-який розвиток. Знижується рівень розуміння проблем, вирішення яких, знаходиться в компетенції апарату, окремих його структур і службовців. Державні потреби переходять у канцелярські. Усю складність і різноманітність важливих державних завдань, посадовці обмежують стандартними ситуаціями. Дійсність пристосовується до форми поведінки чиновника, який регламентує її під зручну для нього форму поведінки, підмінюючи державні інтереси приватними, відомчими. А за всі прорахунки платить суспільство. Процес деформації, який був охарактеризований вище – “хвороба Паркінсона”. Якщо своєчасно не реагувати на негативні чинники, деформація може призвести до загибелі організації [3, с. 38].

Для попередження деформаційних процесів державна кадрова політика має в арсеналі вивчені і науково обґрунтовані шляхи налагодження конструктивної взаємодії. Залежно від характеру вона буває різних типів. В. Мамонова виокремлює три: партнерську, взаємозалежності й агентську.

Партнерська модель передбачає співробітництво шляхом узгодження інтересів, здійснення спільних заходів: відносини будуються на принципах взаємовигідності, відсутності домінування одного з учасників, тобто відсутності підпорядкованості між ними.

Модель взаємозалежності відповідно формується на взаємно залежності дій (рішень, заходів).

Агентська модель створює найбільш сприятливі умови для зворотного

зв'язку (від нижчого до вищого) між ієрархічно підпорядкованими органами державної влади. Вона сприяє корекції управлінської діяльності, на основі зауважень, які виникли під час реалізації управлінського рішення.

Взаємовідносини мають різні форми: субординація – наявність підпорядкованості, координація – відсутність підпорядкованості органів, реординація – наявність виключної компетенції та права ініціативи.

Названі форми притаманні усім моделям, але з домінуванням однієї з них (у партнерській – координації, в агентській – субординації, у взаємозалежності – реординації). Еволюція розвитку взаємовідносин полягає у поступовому переході від агентської моделі до моделі взаємозалежності, а потім – до партнерства [2, с. 152].

Суть кадрової політики полягає в правильному доборі і розміщенні кадрів, їх просуванні як “по горизонталі”, так і “по вертикалі”, у формуванні резерву кадрів, у створенні ділової та об'єктивної системи атестації, у стабілізації і підтримці на гідному рівні морально-психологічного клімату. Робота з кадрами надзвичайно складна і багатозначна, оскільки кожна людина індивідуальна і неповторна.

Установлення відповідності чинного законодавства і структури кадрової служби вимогам сьогодення, визначення основних напрямів їх гармонізації, виділення соціально-психологічних чинників суттєвим кроком на шляху підвищення ефективності кадрової системи в органах державного управління. Виконання обов'язків державного службовця нероздільне з тим, до яких наслідків у державі призведе реалізація прийнятого управлінського рішення.

Таким чином, можна зробити винувати, що “ідеальний тип” веберівської бюрократичної організації не втратив актуальності в сучасній кадровій політиці. У нього є свої переваги, які при підсиленні чи зниженні принципу дії призводять до деформації структури.

Виходячи з викладеного, шляхами підвищення ефективності державної кадрової політики може стати:



– налагодження конструктивної взаємодії державних службовців з урахуванням науково обґрунтованих теорій і концепцій, спрямованих на їх організаційну ідентифікацію;

– узгодження посадових повноважень державного службовця з його правами та обов'язками під час перебування на посаді;

– посилення правових гарантій, матеріальної і моральної захищеності державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків;

– створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, шляхом їх інформування про цілі і завдання установ, організацій, в яких вони працюють, та оцінки виконуваної ними роботи;

– перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків з метою подолання дублювання повноважень;

– налагодження відкритого добору і розстановки кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакантних посад в органах державної влади та їх періодичної ротації.

Вирішення викладених завдань є об'єктивною необхідністю і потребує координації зусиль як державних службовців, так і спеціалізованих наукових колективів. Цілісна наукова програма повинна стати основою для визначення підходів щодо реалізації державної кадрової політики. Багатоаспектність функцій і завдань органів державної влади актуалізують необхідність отримання професійної підготовки та її постійного оновлення відповідно до потреб економічного та соціального розвитку країни, становлення громадянського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління. –2-ге вид., доп. і виправ. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с. – (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).

2. *Мамонова В.В.* Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.: У 2-х ч. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 149 – 154.

3. *Миронова Н.С.* Організаційно-правові засади державного управління. Опорний конспект лекцій. – Х.: УАДУ (ХФ), 2001. – 64 с.

4. *Пластун В.В.* Професіограми посад державних службовців. – Донецьк: Центр

перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, 2002. – 24 с.

5. *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. – N.Y.: Oxford Univ. Press, 1946. – P. 333-334.

***Garbut A.A.* The causes of ineffective of state staff policy.**

The system of principles of management and them utilization in the field of state staff policy is considered. The causes of problem of ineffective of state staff policy that arise and ways to solve them are defined.

**Key words:** state staff policy, profession of state employees, bureaucratic model of public administration, principles of forming of bureaucratic model, deformation of model of administration, causes of deformation, types of public relations.

***Гарбут А.А.* Причины неэффективности государственной кадровой политики.**

Рассмотрена система принципов управления и их применение при формировании государственной кадровой политики. Определено причины возникновения проблем неэффективности государственной кадровой политики и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** государственная кадровая политика, профессионализм государственного служащего, бюрократическая модель государственного управления, принципы формирования бюрократической модели, деформация модели управления, причины деформации, типы управленческих отношений.