

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 35.088.6

О. Ф. МЕЛЬНИКОВ

НОВА ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМИ РЕСУРСАМИ

Проаналізовано нову парадигму державного управління трудовими ресурсами, його структуру та функції в альтернативних кадрових системах.

The new paradigm of public administration of human resources in some leading Western countries, its structure and functions in the alternative personnel system has been analyzed.

Останнім часом управління трудовими ресурсами (надалі – УТР) у державних і недержавних організаціях провідних країн Європи та США зазнає суттєвих змін, які полягають не лише в запровадженні нових методів, підходів, технологій тощо, а й у новому розумінні сутності та змісту УТР, виникненні нової управлінської парадигми, яку не можна ігнорувати, якщо ставити за мету створення ефективної системи державного управління, ефективної державної служби, що становить певний науковий інтерес і для вітчизняної науки державного управління. З огляду на це метою статті є аналіз особливостей зазначеної парадигми та її вплив на традиційні цінності в управлінні, а також дослідження структури та функцій державного УТР в альтернативних кадрових системах, пов'язаних із новою парадигмою (усі цитування та тлумачення подано в авторському перекладі – О.М.).

Державне УТР у країнах Заходу може бути розглянуто, як мінімум, із чотирьох точок зору [5].

По-перше, з погляду виконання функцій (загальних і конкретних), необхідних для УТР у державних організаціях.

По-друге, як процес розміщення державних робочих місць як дефіцитних ресурсів.

По-третє, як взаємодію основних суспільних цінностей, які часто конфліктують між собою. Ці цінності – чуйність, результативність, права працівника і соціальна справедливість. Чуйність припускає планово-фінансовий процес, який виділяє посади і, таким чином, встановлює пріоритети, та процес призначення, що враховує політичну або особисту відданість поряд з освітою і досвідом як індикаторами заслуг. Результативність має на увазі комплектацію штату на підставі здібностей та ефективності роботи, а не політичної відданості. Права працівника передбачають відбір і просування, оснований на заслугах, що визначаються об'єктивним оцінюванням здібностей та ефективності роботи. Працівники вільні застосовувати свої знання, навички та здібності

без політичної заангажованості. Соціальна справедливість означає пропорційний розподіл державних робочих місць, що враховує стать, расу й інші характерні критерії.

По-четверте, державне УТР – це втілення систем трудових ресурсів, які містять закони, правила, процедури, що застосовуються для виконання функцій кадрової служби методами, які відбивають абстрактні цінності.

Слід зазначити, що державні системи УТР у “західному світі” пройшли у своєму розвитку сім основних еволюційних стадій.

За *аристократичної* стадії (до початку XIX ст.), яка в різних країнах розпочиналася в різний час, коли створювалися уряди при монархах, невелика група представників вищого суспільства обіймала майже всі державні посади. Ця ситуація змінилася з виникненням політичних партій, коли державні посади стали винагородою за політичну відданість або партійну приналежність, що знаменує собою *патронажну* стадію (XIX ст.).

Збільшення обсягу і складності державної діяльності привели до стадії *професіоналізму* (кінець XIX ст. – 30-ті рр. XX ст.), коли було зроблено наголос на ефективності (модернізації), визначивши кадровий менеджмент як нейтральну управлінську функцію, та права особи (демократизацію), що зумовлює розподіл державних посад, принаймні у більшості випадків, з урахуванням заслуг [3]. Безпрецедентні вимоги глобальної депресії та другої світової війни привели до стадії *результативності* (30-ті – 60-ті рр. XX ст.), яка поєднала в собі політичне керівництво патронажної системи та принципи заслуг систем державної служби [Там же].

Значні соціальні потрясіння провістили появу так званої “*ери людей*” (60-ті – 70-ті рр. XX ст.) [8], коли з’явилися колективні договори для відображення колективних прав працівників і переважних прав – для відбиття соціальної рівності (за допомогою добровільного або підмандатного наймання й відбору для поліпшення представництва меншин і жінок у робочій силі). Через це деякі дослідники, зокрема Фрідман, відзначають, що до 1980-х рр. державне УТР західних країн було динамічною рівновагою чотирьох цінностей, що конкурують – чуйність, ефективність, права особи та соціальна рівність, кожна з яких підтримувалася конкретною системою розміщення дефіцитних державних посад [2].

Наступна стадія – “*приватизаційна*” (80-ті – 90-ті рр. XX ст.) – виникла внаслідок переходу багатьох західних урядів до нових моделей державного управління, що отримали узагальнювальну назву “новий публічний менеджмент”. Однією з помітних рис цих моделей була “антиурядова” критика з боку керівників держав (особливо це стосується Великобританії та США), тобто критика тогочасних систем державного управління через їхню неефективність і невідповідність сучасним вимогам. Антиурядові цінності та допущення на тлі цієї зміни парадигми проводилися паралельно за допомогою збільшення довіри до ринку, а не до виконання програм урядовими організаціями та державними службовцями.

Хоча органи державного управління і зберегли свою роль “великого погоджувальника” серед конкурентних цінностей, акцент змістився на економічні перспективи та значущість управлінської ефективності, що чітко відображають інтенсивні натиски того часу на державний сектор, які виражалися гаслом: “Робити більше з меншими витратами”.

Перший натиск – робити більше – змусив уряди стати відповідальнішими за допомогою таких методів, як фінансування програм, цільове управління, оцінювання програм і впровадження систем управління інформацією. Другий – з меншими витратами – привів до зниження державних витрат за допомогою встановлення межі витрат, зниження дефіциту, запровадження відкладених витрат, прискореного стягнення податків, зборів за обслуговування, а також за допомогою низки законодавчих і судових зусиль зі зняття відповідальності та витрат на програми з кожного причетного уряду.

Через те, що 50 – 75 % витрат держави йдуть на зарплату працівникам і матеріальну допомогу, спроби підвищити підзвітність і скоротити витрати зосередились на управлінських функціях, віднесених до категорії державного УТР. Зміни продовжувалися в напрямку, заданому філософіями та методами, які збільшували підзвітність у попередні періоди (30-х і 60-х рр. ХХ ст.), роблячи наголос на результатах програм і раціонально пов'язуючи їх із вхідними даними урядових програм. Крім того, революція в інформаційних системах розширила доступ до інформації, яка колись використовувалась для координації й контролю, що і позначилося на організаційній реструктуризації та зменшенні кількості середніх управлінських посад.

У 90-ті рр. ХХ ст. продовжувалися спроби скоротити компетенції уряду, підвищити його відповідальність і ефективність, або, за словами одного з науковців, “приручити звіра”, надати більше державних ресурсів для оперування приватним індивідуумам і бізнес-структурам. Так, у 1993 р. віце-президент США Ел Гор оприлюднив звіт за результатами “Національної оцінки результатів урядової діяльності”, метою якого було створення уряду, що “працює краще і коштує менше” [9]. Відповідно до цього звіту пропонувалося запровадження:

- 1) фундаментальних змін в організаційній структурі та підзвітності, наданих оновленням уряду або новим державним управлінням;
- 2) децентралізації більшості функцій кадрової служби та переданні їх іншим органам і відповідного зменшення функцій і повноважень Національного управління кадрової служби;
- 3) зниження зайнятості федеральних державних службовців, особливо офісних посад (кадри, фінанси, аудит, постачання і середня адміністративна ланка), не пов'язаних безпосередньо зі збільшенням продуктивності.

Саме тоді в державно-управлінській філософії західних країн виходять на перший план такі “антиурядові” цінності, як індивідуальна відповідальність, обмежений і децентралізований уряд, колективна (тобто державна і недержавна) відповідальність за соціальне забезпечення. Поширення цих цінностей мотивувалося так:

по-перше, прихильники індивідуальної відповідальності очікували, що люди зроблять свій вибір відповідно до своїх власних цілей і приймуть відповідальність за наслідки свого вибору, а не перекладуть відповідальність за свої дії на решту суспільства;

по-друге, прибічники обмеженого і децентралізованого уряду вважали, що уряд у цілому “вселяє страх”, оскільки може без достатніх підстав або за власною примхою позбавити індивідуумів своїх прав. Вони стверджували, що державна

політика надання послуг і генерації доходів може ефективно реалізовуватися меншою урядовою організацією у спосіб, що неможливий у великих організаціях. Для деякого зменшення розміру і масштабу урядових організацій було виправдане неефективною роботою, великим значенням, що надається свободі особи, відповідальності та підзвітності, а також бажанням віддавати меншу частку особистого доходу на податки;

по-третє, цінності обмеженого і децентралізованого уряду та індивідуальна відповідальність мали доповнюватися колективною відповідальністю за соціальне забезпечення. Найістотніший наслідок появи цієї цінності, принаймні в частині, що відноситься до державного УТР, – створення альтернативи традиційній думці про те, що уряд повинен фінансувати і надавати соціальні послуги. Але тенденція в напрямі зменшення і децентралізації уряду була б неповною без значної кількості некомерційних організацій, які почали в той час надавати замість державних органів і установ соціальні послуги на місцевому рівні.

Усе це привело до переходу до нової стадії – *партнерської*, яка бере свій відлік від початку 2000-х рр. Можна навіть стверджувати про формування нової парадигми державного УТР. Вона базується на тих же цінностях індивідуальної відповідальності обмеженого і децентралізованого уряду та колективної відповідальності за соціальні послуги, які характеризували попередню стадію, проте з акцентуванням на спільному наданні послуг урядовими, бізнесовими та неурядовими організаціями.

Стратегічний елемент цієї парадигми співпраці – твердження про те, що *конкретні ефективні результати надання суспільних благ і соціальних послуг можуть досягатися тільки кваліфікованим створенням і розміщенням трудових ресурсів*, попри структуру, в рамках якої це відбувається. До того ж прихильники нової парадигми стверджували, що кваліфіковане розміщення трудових ресурсів найкраще досягається поза межами традиційної моделі державної служби. Ці зусилля з отримання результатів “поза державною службою” привели до появи й поширення нових кадрових систем в органах державного управління різного рівня.

Слід відзначити, що управлінські підходи як приватизаційної, так і партнерської стадії базуються на одних і тих ж основних стратегіях УТР: використання альтернативних організацій для надання соціальних послуг і підвищення гнучкості трудових відносин для державних службовців. Існування цих альтернативних стратегій УТР не є новиною, але огляд зарубіжних літературних джерел останніх п’яти – семи років показує, якими поширеними вони стали й наскільки замінили “традиційне” УТР.

Аналіз досвіду багатьох країн дозволяє стверджувати, що укладання договорів на надання соціальних послуг іншими урядовими та неурядовими організаціями стало звичайною практикою. Територіальні органи влади можуть пропонувати послуги в межах конкретної географічної області, користуючись перевагою економії на масштабі. Це використовується невеликими місцевими органами влади для скорочення або уникнення основних витрат, витрат на персонал, політичних проблем, пов’язаних з укладанням колективного договору і ризиків юридичної відповідальності. Крім того, залучення зовнішніх консультантів (осіб або бізнес-структур, найманих на

основі договорів про оплату послуг “за необхідністю”) підвищує як доступну експертизу, так і управлінську гнучкість. При цьому широко використовуються пільгові угоди, субсидії, поручительство та податкові стимули. Пільгові угоди часто дозволяють приватним бізнес-структурам монополізувати колишню державну функцію у межах певної території, призначати конкурентні ціни, а потім сплачувати відповідному державному відомству за переважне право надання послуги. Місцеві органи влади часто заохочують цю процедуру, тому що це скорочує їхні власні витрати, забезпечує деякий дохід і дозволяє продовжувати надання бажаних соціальних і комунальних послуг.

Субсидії дозволяють приватним бізнес-структурам надавати соціальні та комунальні послуги, витрати на які покриваються призначеними для користувача зборами або компенсуються державними організаціями. Наприклад, це можуть бути деякі види медичного обслуговування, що надаються приватними лікарнями, але оплачуються державними системами охорони здоров'я. Поручительство дозволяє індивідуальним одержувачам суспільних товарів або послуг купувати їх у постачальників, що конкурують на вільному ринку. Регуляторні й податкові стимули зазвичай використовуються для заохочення приватного сектора щодо виконання функцій, які в іншому разі не зацікавили б приватні організації, або для створення притоку приватних ресурсів у певну галузь.

Із цим пов'язано також збільшення гнучкості державного УТР. Усі ці механізми забезпечують надання соціальних і комунальних послуг без використання державних працівників і в багатьох випадках роблять це через джерела фінансування, не вдаючись до виділених фондів. Але навіть у тих випадках, коли соціальні послуги продовжують надаватися державними службовцями, що фінансуються з бюджету, спостерігаються суттєві зміни в організації їхньої роботи. Головні серед них – збільшене використання тимчасової робочої сили, працівників, зайнятих неповний робочий день, а також кількості службовців з ненормованим робочим днем (недержавна цивільна служба), що працюють за трудовими договорами. Державні працедавці скорочують витрати і посилюють гнучкість, відповідаючи мінімальним вимогам комплектації штату кадровими працівниками (державна служба) і беручи вільнонайманих працівників на тимчасові посади або на неповний робочий день [14].

Ці “тимчасові працівники” зазвичай не захищені правовими та соціальними гарантіями в такому обсязі, як державні службовці. З іншого боку, коли робота і певні навички потрібні на тимчасовій основі, працедавці можуть прагнути зберегти гроші або підтримати гнучкість, надаючи договірним чи орендованим працівникам посади, що не належать до державної служби. Хоча контракти можуть автоматично продовжуватися за згодою працівника і працедавця, працівники можуть бути звільнені за бажанням, а також у разі змін в управлінських завданнях або дефіциту бюджету. Керівні працівники, найняті за такими контрактами, зазвичай отримують вищі зарплати, ніж це може бути запропоновано навіть висококваліфікованим працівникам державної служби, але вони часто суттєво посилюють гнучкість управління, оскільки не звертаються до бюрократичної тяганини, що має сенс у багатьох критичних і кризових ситуаціях.

Іноді в деяких країнах, наприклад у США, гнучкість УТР посилюється пенсійними “відкупамі”, які стимулюють працівників виходити на пенсію раніше встановленого пенсійного віку. Якщо при цьому зберігається необхідний баланс, тобто багато працівників ідуть, щоб суттєво заощадити на виплатах, але й багато з них залишаються, щоб забезпечити безперебійну роботу організації, то виграє як працедавець, так і працівник. Працівник отримує можливість раніше вийти на пенсію зі збереженням усіх умов пенсійного забезпечення та без збільшення пенсійних відрахувань, а працедавець – вакантне місце для нового працівника з нижчою зарплатою.

Рішення купувати кваліфіковані знання, а не розвивати внутрішні можливості для забезпечення власних потреб потенційно робить державні організації заручниками їхніх зовнішніх партнерів. Крім того, все більше нових послуг “фінансується” добровільною участю. Волонтери, що часто є опорою громадських організацій і некомерційних постачальників послуг, використовуються, щоб доповнити оплачуваний персонал і часто можуть працювати поряд із державними службовцями без отримання компенсації або без відповідного нагляду чи контролю.

Таким чином, вплив нових стратегій на діяльність органів державного управління є очевидним. Позитивним боком змін у культурі цих організацій у напрямі індивідуалізації замовника й надання послуг на конкурсній основі є підвищення їхньої результативності. Але методи роботи кадрової служби, які стали поширеними за цих нових систем, можуть фактично збільшити деякі витрати на персонал, особливо пов’язані з найманням незалежних підрядників, повторно найнятих одержувачів ануїтету і тимчасових працівників [10]. Скорочення штату може, врешті-решт, призвести до великих витрат на наймання персоналу, орієнтування (сукупність заходів з ознайомлення новачків із нормами та правилами поведінки, звичаями та традиціями організації, її структурою тощо), навчання і до втрати організаційної пам’яті та “кваліфікованого ядра”, необхідних, щоб ефективно здійснювати свою діяльність [7]. А мінімальна комплектація штату зазвичай спричиняє підвищення оплати наднормового часу і зростання кількості нещасних випадків і травм.

Як наслідок виникає структура трудових ресурсів, яка базується як на управлінському контролі, так і на співпраці, що є дещо парадоксальним, але цілком виправданим, оскільки неоднозначність, що зростає, і турбулентність зовнішнього середовища на всіх рівнях – територіальному, державному, глобальному – вимагають саме парадоксального підходу до УТР, який би задовольняв одночасну потребу в контролі та співпраці.

У принципі, такі протилежні та переплетені елементи є природними в сучасному управлінні, оскільки як пересічні громадяни, так і державні службовці мешкають і працюють в умовах співіснування влади і демократії, результативності та творчості, свободи і контролю [6]. Нова парадигма УТР все більше поєднує в собі традиційний контроль із партнерством і через те, що самі органи державного управління все частіше використовують у своїй діяльності модель соціального партнерства з іншими державними організаціями, приватними організаціями та організаціями третього сектора для швидкого та результативного реагування на суспільні проблеми. Неминучість цих нових і часто заплутаних відносин між організаціями зумовлює

те, що менеджери з персоналу не тільки повинні бути здатні управляти контролем і співпрацею одночасно, але і мають ставати набагато досвідченішими в уміннях, необхідних для роботи на міжорганізаційному рівні, а також забезпечувати відповідне навчання інших співробітників ефективно працювати в таких умовах.

Проте прихильність дорадчій політиці партнерства привносить і свої проблеми. Так, аутсорсинг робить відповідність до договору основним механізмом контролю якості обслуговування, виходячи з традиційних методів контролю, а це створює реальну основу для шахрайств і зловживань. У цьому відношенні досвід передання органами влади прав на надання соціальних або комунальних послуг іншим організаціям свідчить, що результати будуть найбільш успішними, коли при цьому буде дотримано таких нескладних правил [12]:

- для передання вибирається послуга з чіткими завданнями, які можна оцінювати й контролювати;
- використовується внутрішня або зовнішня конкуренція, а не укладання угод з однією компанією;
- розробляються такі системи обліку витрат для порівняння послуг і контролю роботи підрядника, що відповідають визначеним вимогам;
- враховуються негативні наслідки, як, наприклад, вплив на робочу силу, місцеву економіку, інші організації, державну політику, окремі соціальні групи тощо.

Важливо, що за новою парадигмою (як державного управління в цілому, так і УТР зокрема) роль національного уряду має бути меншою, ніж за традиційних уявлень, тому що вже перша з цінностей цієї парадигми (індивідуальна відповідальність) скорочує роль уряду в суспільстві. Якщо державні проблеми розглядати як результат особистого вибору, то і відповідальність за наслідки вирішення цих проблем є індивідуальною, а не колективною. Скорочення й децентралізація зменшують відносну важливість уряду в суспільстві та переносять центр влади з національного рівня до територіального.

Відбуваються й інші зміни. Скорочення бюджету і зобов'язання – “робити більше з меншими витратами” – приводять до переходу від місієкерованих до бюджетокерованих організацій. Довгострокове планування або будь-яке планування поза поточним бюджетним циклом імовірно стане менш важливим. Але бюджетні організації, які повинні швидко вирішувати суспільні проблеми і які сплановано таким чином, щоб відповідати короткостроковим законодавчим завданням, навряд чи будуть ефективними.

У той час як основні функції УТР залишаються тими ж, відносно значення функцій та їхнє виконання різняться залежно від системи. Так, кадрові служби за патронажної системи роблять наголос на поповненні та відборі претендентів на підставі особистої або політичної відданості. Одного разу найняті, політичні призначенці схильні до витребеньок вищого керівництва. При цьому на їхні робочі обов'язки, зарплату або права впливають кілька “нехитрих” правил, і їх зазвичай звільняють за бажанням.

У системі державної служби, що відповідає “традиційній” моделі державного управління, кадрова служба функціонує як канцелярська служба підтримки адміністраторів. Оскільки державна служба є цілісною системою, то кадрова служба

рівномірно розподіляє свої зусилля на кожну з головних кадрових функцій: відповідає за підтримку системи класифікації посад, які розподілено за категоріями відповідно до виду роботи і рівня відповідальності; контролює формальне право на заняття посади й обробляє кадрові запити (відставки та інші зміни у статусі роботи); відповідає за оголошення вакантних або нових посад, розгляд заяв про приймання на роботу, проведення тестування, надання класифікованого списку прийнятних претендентів керівникам підрозділів, де фактично існують вакансії; обробляє документи, необхідні для зарахування й оплати працівника; відповідає за ознайомлення нових працівників з організацією, її правилами і пільгами, що надаються; проводить навчання або укладає контракти на його проведення; бере до розгляду претензії працівників і встановлює процедуру їхнього подання; здійснює заходи, необхідні, щоб дисциплінувати працівників за порушення встановлених правил.

Таким чином, на відміну від патронажної системи, кадрова служба в рамках традиційної моделі державного управління впливає на *процедуру* наймання й відбору державних службовців. Але за нової парадигми передбачається, що вона впливає на *політику* і процедуру наймання, відбору та *кар'єрного зростання* державних службовців. І хоча за нової парадигми передання деяких традиційних функцій неурядовим або комерційним організаціям дещо скорочуються функції кадрової служби, пов'язані з пошуком і залученням державних службовців, проте зростає важливість планування (насамперед, стратегічного) і контролю. Це необхідно, зокрема, для оцінки видів і кількості договірних працівників, потрібних: для забезпечення бажаного рівня обслуговування; розроблення запитів за пропозиціями для зовнішніх підрядників; оцінки відповідей на пропозиції за допомогою порівняння витрат і послуг; контролю підрядних організацій. Але найбільше це необхідно для розвитку професійного потенціалу наявного персоналу, не в останню чергу через запровадження системи постійного навчання та підвищення кваліфікації.

Здавалось б, це є недоречним, адже, як уже зазначалось, гнучкість у трудових відносинах досягається, перш за все, збільшенням використання тимчасових працівників, працівників з неповною зайнятістю, сезонного працевлаштування і збільшенням наймання службовців з ненормованим робочим днем (поза класифікацією державної служби) за трудовими договорами. Тому вдосконалення працівника не має сенсу: працівники, що працюють за договором, наймаються з навичками, необхідними, щоб негайно виконувати роботу.

Так само, здавалось б, непотрібна й оцінка результатів діяльності таких працівників. Якщо вони добре виконують роботу, то отримують платню; якщо ні, звільняються наприкінці терміну контракту, і їх більше не запрошують, коли обсяг роботи знову зростає. Але подібна думка є хибною. Дійсно, в сучасних умовах необхідне забезпечення гнучкості в управлінні трудовими ресурсами. Проте, для того щоб сучасна організація ефективно діяла, вона має бути “організацією, що самонавчається” (“self-learning organization”), тобто має опікуватися постійним професійним розвитком свого *постійного* персоналу, який складає більш-менш стійке ядро організації та працює над досягненням

стратегічних цілей. Саме таким розвитком, насамперед, і має займатися кадрова служба за нової парадигми.

Якщо проаналізувати еволюцію державного УТР, можна дійти висновку, що незалежно від конкретної системи або комбінації систем, які контролюють політику і практику кадрової служби в конкретній організації, організаційна структура і взаємини, у рамках яких державна кадрова служба звичайно функціонує, встановлюються і регулюються законодавством. Але при цьому, як правило, організація державного УТР підкоряється схемі, яку тісно пов'язано з розвитком самих кадрових систем.

Інша змінна, яка впливає на структуру державних систем кадрової служби, – це дилема, яка виникає щодо відносних переваг централізації та децентралізації. Неминуче в міру становлення центральних установ державної служби вони прагнуть ставати все більше спеціалізованими. Але це часто призводить до нездатності або затримки в наданні послуг іншим організаціям, коли останні постають перед змінами, в умовах яких універсальні правила стають радше перешкодою, ніж допомогою в наданні послуг. Тому виникає необхідність у створенні в кожній організації кадрової служби з великим ступенем автономії.

Розмір організації також має значення. У великих організаціях функції кадрової служби можуть виконуватися десятками працівників або розподілятися між декількома підрозділами. У невеликому ж місцевому органі влади кадрові функції можуть здійснюватися як частина обов'язків одного чи декількох керівників. Існує ще багато можливих варіантів у межах цього ряду.

Крім того, структура державного УТР відповідає інноваціям приватного сектора, оскільки вони схильні до змін у наявних технологіях, характеристиках робочої сили та інших контекстуальних змінних [11]. Державні установи можуть вибрати для виконання окремих функцій спеціалізовані приватні компанії, що особливо справедливо відносно такої діяльності, як підготовка кадрів або наймання й відбір через “агентства з наймання професіоналів” чи служби зайнятості. І, оскільки державні послуги стають все більш приватизованими, відповідальність за кадрові заходи, пов'язані з цими послугами, все більше переходитиме від державного працедавця до приватного підрядника [13].

Основні сучасні кадрові функції зароджувались за часів патронажної системи, коли розподіл державних посад відбувався серед прихильників правлячої політичної сили за принципом особистої відданості.

Під час стадії професіоналізму фахівці кадрової служби почали обстоювати принципи системи заслуг, оскільки державне УТР у цілому розглядалося як конфлікт між двома системами. Керівники державних кадрових служб вважалися відповідальними за охорону праці працівників і розподіл державних посад не лише серед прихильників партії, що перемогла на виборах, а й серед досвідчених професіоналів. Це вимагало знань про політику і процедуру державної служби, а також певної мужності, щоб працювати в умовах політичного тиску.

На стадії результативності кадрової служби прагнули забезпечити ефективність і підзвітність, а законодавці й керівники – дотримання бюрократичних процедур за допомогою бюджетного контролю і позиційного керівництва. Використовуючи

такі схеми, як гранична кількість персоналу і середній рівень обмежень, державна кадрова служба почала контролювати поведінку державних керівників і забезпечувати дотримання певних встановлених процедур, правил і норм. По суті, кадрові служби синтезували дві різні цінності: бюрократичні процедури як такі, що забезпечують організаційну ефективність, і захист державної служби як уособлення прав працівника. І разом із цінністю бюрократичного нейтралітету вони підтримали концепцію політичної гнучкості.

Під час “єри людей” увага державного УТР змістилася на консультаційні послуги, оскільки керівники кадрових служб вимагали гнучкості та справедливого розподілу винагород за допомогою таких змін у класифікації й системах оплати, як при кадрових системах, де ранг чиновника державної служби не залежить від його посади й оплата здійснюється за широкою класифікацією робіт, а також колективної оцінки результатів діяльності та системи винагороди. Ця тенденція збіглася з потребами працівника, що збільшуються, у відповідному призначенні на посаду, розвитку і визнанні.

На стадії приватизації кадрові служби в системі державного управління, як і раніше, працюють у режимі консультування керівників установ і працівників щодо дотримання визначених процедур, правил і норм. Але роль і завдання кадрових служб стають усе більше суперечливими. По-перше, кадрова служба необхідна, як ніколи раніше, для управління державними службовцями і програмами відповідно до законодавчих і державних повноважень з контролю над витратами. Враховуючи останні тенденції в державному управлінні, які стверджують, що державна бюрократія – “супротивник”, якого необхідно контролювати, а не інструмент для досягнення цілей державної політики, її повноваження можуть бути зменшеними за допомогою законодавства або через належний контроль, який може бути частково (відповідно до сфери компетенції) покладеним на кадрові служби.

По-друге, кадрова служба може активніше працювати з громадськими та комерційними організаціями, які все частіше беруть участь у наданні соціальних послуг громадянам. Через це стає важливим управління ризиками, контроль над витратами, а також управління різними видами трудових контрактів.

По-третє, і це децю парадоксально, навіть коли в рамках “приватизаційних” підходів виникає мінімалістська точка зору на управління персоналом, існує компенсаційний тиск для розвитку трудових відносин, що характеризуються зобов’язаннями, колективною роботою та інноваціями. Можливо, ключ до цього парадоксу – відмінність, що формується, між основними службовцями (котрі розглядаються як невід’ємні активи) і найнятими робітниками (які розглядаються як змінні витрати). За такої подвійної системи для успішного її функціонування є доцільним розробляти дві різні кадрові підсистеми, по одній для кожного типу працівника, а також для збереження обох, попри їхні суперечливі цілі та завдання.

Нарешті, з поступовим переходом до партнерської стадії, можна очікувати, що державна кадрова служба працюватиме в рамках структур, процесів, що ускладнюються, а люди, якими вона опікується, в основному знаходитимуться поза безпосереднім контролем і ставатимуть частиною “колективної організації”. Здатність долати напруження буде визначальною характеристикою у формуванні спільних проектів та управлінні цими проектами, які ставатимуть

усе складнішими, оскільки часті зміни в урядовій політиці та в партнерських організаціях впливають на ролі та робочі місця працівників державного сектора. Визнання впливу, який структури, що з'являються, і нові суспільні процеси чинять на системи зайнятості, мобілізація і формування компетенції будуть орієнтирами загального успіху.

Література:

1. *Brewer G.* Comparing the Roles of Political Appointees and Career Executives in the U.S. Federal Executive Branch / G. Brewer, R. Maranto // *American Review of Public Administration.* – 2000. – № 30 (1). – P. 69 – 86.
2. *Freedman A.* Commentary on Patronage / A. Freedman // *Public Administration Review.* – 1994. – № 54 (3). – P. 313 – 324.
3. *Hecl H.* A Government of Strangers / H. Hecl. – Washington, D.C. : Brookings Institution, 1977.
4. *Hsu S.* Death of 'Big Government' Alters Region : Less-Skilled D.C. Workers Lose Out as Area Prospers / S. Hsu // *Washington Post.* – 2000. – Sept. 4. – P. 7 – 8.
5. *Klingner D.* Public Personnel Management : Contexts and Strategies / D. Klingner, J. Nalbandian. – 5-th ed. // Upper Saddle River. – N.-J. : Prentice Hall, 2003.
6. *Lewis M.* Exploring Paradox: Toward a More Comprehensive Guide / M. Lewis // *Academy of Management Review.* – 2000. – 25 (4). – P. 760 – 776.
7. *Milward H. B.* Introduction: Symposium on the Hollow State: Capacity, Control, and Performance in Interorganizational Settings // *Journal of Public Administration Research and Theory.* – 1996. – № 6 (4). – P. 193 – 197.
8. *Nalbandian J.* From Compliance to Consultation: The Changing Role of the Public Personnel Administrator / J. Nalbandian // *Review of Public Personnel Administration.* – 1981. – № 1 (2). – P. 37 – 51.
9. *Osborne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler // Boston : Addison-Wesley, 1992.
10. *Peters B. G.* Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient / B. G. Peters, D. J. Savoie // *Public Administration Review.* – 1994. – № 54 (6). – P. 418 – 425.
11. *Sampson C.* New Manifestations of Open Systems: Can They Survive in the Public Sector? / C. Sampson // *Public Personnel Management.* – 1998. – № 27 (3). – P. 361 – 383.
12. *Siegel G. B.* Where Are We on Local Government Service Contracting? / G. B. Siegel // *Public Productivity and Management Review.* – 1999. – № 22 (3). – P. 365 – 388.
13. *Siegel G. B.* Outsourcing Personnel Functions / G. B. Siegel // *Public Personnel Management.* – 2000. – № 29 (2). – P. 225 – 236.
14. U.S. Merit Systems Protection Board. Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness. – Washington, D.C. : U.S. Merit Systems Protection Board, 1994.