

УДК 35.081.7

В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ

## СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ ПРОЦЕСАМИ

*Проаналізовано наукові погляди вчених щодо державного управління кадровими процесами в історичному аспекті. Окреслено питання подальших наукових досліджень у даній сфері.*

**Ключові слова:** кадрові процеси, державне управління кадровими процесами, державна кадрова політика, управління персоналом, теорії управління.

*The scientist views as for the public administration of the personnel processes have been analysed in the historical aspect. The problems and issues of the further scientific researches in the mentioned field have been outlined.*

**Key words:** personnel processes, public administration of personnel processes, public personnel policy, personnel management, theories of administration.

Зміни, що відбулися в Україні за роки незалежності, суттєво вплинули на характер кадрових процесів в органах влади. В умовах зміни соціально-економічного устрою країни було реорганізовано систему державного управління, відповідно, змінилися форми та методи державно-управлінської діяльності, виявилася неефективною до вимог сучасного суспільства попередня система влади.

Адміністративна реформа в Україні ставить сучасні вимоги до кадрів, насамперед, до тих, які до цього не працювали в органах влади і, відповідно, не мають необхідних знань, умінь і навичок у сфері управління. Це вимагає розробки та реалізації державної кадрової політики, що враховувала б суспільні потреби та фактори, які обумовлювали б вирішення кадрових проблем.

Виникає необхідність у новому підході до державного управління кадровими процесами, що передбачає їх планування, стимулювання та нормативно-правове забезпечення.

Зазначене обумовлює потребу в окремому теоретичному опрацюванні державного управління кадровими процесами.

Необхідність вивчення кадрових процесів обумовлена також тим, що кадрові процеси, кадрові питання в державному управлінні, суспільні відносини в цій сфері привертають увагу наукової громадськості, керівників центральних і місцевих органів влади з метою здійснення суспільних перетворень, формування управлінських кадрів, які володіють новим мисленням для вирішення складних завдань забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території.

Метою статті є аналіз наукового опрацювання в історичному контексті проблематики державного управління кадровими процесами у спеціальній вітчизняній і зарубіжній літературі.

Зміст кадрових процесів відображають кадри, кадрові характеристики, стан кадрів в органах влади, напрямки та механізми реалізації державної кадрової політики.

У системі державно-управлінських відносин кадрові процеси відображають свідомо організовану взаємодію між суб'єктами та об'єктами кадрової політики, прояви об'єктивно обумовленої в кадровій сфері, повторюваність кадрових явищ та якостей з метою досягнення визначених результатів у роботі органу влади з кадрами шляхом запровадження відповідних кадрових технологій, змін показників його кадрового складу та характеру відносин у системі керівник – підлеглий.

Розвиток будь-якого суспільства залежить від ефективної управлінської діяльності, здатності кадрів владних структур оперативно та адекватно відповідати на запити часу. Тому питання управління персоналом, а також кадровими процесами в органах влади давно привертають увагу науковців.

Перші відомі спроби осмислити роль і місце кадрів були зроблені ще філософами Давнього Китаю. Так, Мен-цзи писав: “Одні напружують свій розум, інші напружують м'язи. Ті, хто напружує розум, – керують людьми. А ті, хто напружує м'язи, – керовані. Керовані утримують тих, хто ними керує” [3].

Мова йде про те, що філософи того часу виокремлювали певні характеристики кадрів органів влади, а саме: “розумовий характер їх праці та його управлінська спрямованість; необхідність володіння певними якостями, знаннями та вміннями для “вправного” управління країною; їх особами у навіть марному способі життя за рахунок керованих” [9].

У подальшому завдяки філософії Давнього Китаю, Індії, Єгипту теорія кадрових процесів у системі державної влади доповнювалася новими науковими положеннями. Конфуцій, Платон, Цицерон у своїх роботах “Політика”, “Уроки мудрості”, “Держава”, “Про державу. Про закони. Про природу богів” поділяли суспільство на меншість, яка управляє і керує, та більшість, якою управляють і керують [1; 4; 8; 10].

Мислителями Стародавньої Індії розроблено рекомендації правителям про методи управління людьми, призначення міністрів, відбір чиновників на службу.

Ф. Аквінський, Т. Гоббс, М. Монтеск'є, А. Шопенгауер, Н. Макіавеллі у своїх роботах змістовно висвітлювали ідеї еліти.

Становлення основ теорії кадрових процесів можна віднести наступний період – до сер. XIX ст. завдяки працям Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюссона.

Зазначимо, що концепції управління персоналом зароджувалися паралельно з розвитком загальної теорії управління, в першу чергу, класичних шкіл управління.

Основа кадровознавських теорій сформувалася у другій пол. XIX ст. – поч. XX ст., коли виникли науки соціологія, політологія, що склали теоретичну основу сучасних уявлень про кадрові процеси в системі державної влади.

Тоді формуються теорії раціоналізації, лідерства, раціональної бюрократії, організацій, управління, адміністративна теорія, концепція еліти, основоположниками яких були Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер, Ф. та Л. Гілберті, В. Вільсон, О. Конт, А. Сен-Симон, Э. Дюркгейм, В. Паретто, Г. Моска та ін.

Завдяки викладеній Ф.-У. Тейлором у роботі “Принципи наукового управління” концепції наукового управління воно стало самостійною галуззю наукових знань.

На основі створеної теорії адміністрації А. Файоль визначив п'ять основних функцій управління: планування, організацію, добір і розстановку кадрів,

керівництво (мотивація) і контроль. Крім того, він заклав основи методології сучасного управління людськими ресурсами, що базуються на принципах диференціації персоналу, визначенні особливостей змісту праці для кожної структурної категорії. Учений також запропонував здійснювати наймання і навчання персоналу диференційовано, виходячи з категорії і професійних особливостей кожної вакантної посади, а підвищення кваліфікації управлінців вважав необхідною умовою ефективного керівництва організацією.

Теорія еліти є логічним продовженням способу пізнання кадрових процесів у системі владних відносин. Лідери завдяки своїй культурній та інтелектуальній перевазі над масами утворюють особливий прошарок суспільства – еліту [9].

Концепція “демократичного елітизму” М. Вебера стала фундаментом формування теорії раціональної бюрократичної організації суспільства. М. Вебер у своїх працях сформулював концепцію інституту державної служби, діяльність посадовців на якій повинна була відповідати таким принципам: вони особисто вільні та підпорядковані владі тільки в тому, що стосується їх посадових обов’язків; вони побудовані в чітко встановлену ієрархію посад; кожна посада володіє суворо визначеною сферою повноважень; чиновник займає посаду на основі добровільної договірної угоди; кандидати відбираються на основі їх спеціальної кваліфікації та при цьому призначаються на посаду, а не обираються; винагородою слугує постійне грошове утримання, як правило, з правом на пенсію; посада розглядається як єдиний або у крайньому випадку основний вид занять особи, що її займає; існує система службового просування відповідно до старшинства або заслуг; чиновник віддалений від володіння засобами управління та не привласнює свою посаду; він підпорядкований у своїй діяльності жорсткій і систематичній дисципліні та контролю.

Теорія раціональної бюрократії надала можливість відрізнити технології кадрових процесів у владних структурах, а також неоднорідність і багатослойність кадрової ієрархії. На поч. ХХ ст. В. Вільсон заявив про необхідність розмежування державної діяльності на політичну та адміністративну. Тобто мова йде про те, що еліта передає спеціалістам виконання частини своїх функцій у міру їх ускладнення.

Як окремих напрямків наукових досліджень проблема сутності походження та становлення еліти дістала подальшого розвитку на рубежі ХІХ – ХХ ст. у роботах італійських теоретиків В. Парето, Г. Москі, Р. Міхельса, які створили концепції еліти, засновані на спостереженнях за реальною поведінкою та взаємодією суб’єктів, і теорію елітаризму [6, с. 535].

Науковий менеджмент людських ресурсів формувався і під впливом теорії Д. Мак-Грегора, яка була висвітлена в його роботі “Людська сторона підприємництва”, де акцентовано увагу на формуванні менеджерів, які б могли передбачати і формувати людську поведінку, ефективно використовувати талант, здібності людей і створювати організаційний клімат, який сприяв би професійному зростанню людини [5, с. 28].

Наступному періоду (поч. ХХ ст. – до теперішнього часу) притаманно “відпочуквання” та інституціоналізація теорії управління персоналом, кадроведення та інших наук, на базі яких й формується сучасна теорія кадрових процесів у системі державної влади.

У першій пол. 20-х рр. ХХ ст. Н. Вітке була проголошена концепція “людських

відносин” та розроблена соціально-трудова концепція, де основою визначено доцільну організацію людей.

У сер. 1930-х рр. завдяки працям Е. Мейо в теорії управління виникла “школа людських відносин”, згідно з якою на зміну суворій формалізації організаційних процесів, жорсткої ієрархії підпорядкованості, властивих класичній теорії управління, прийшла вимога наявності неформальних аспектів життя організації, були проголошені нові засоби продуктивності праці, серед яких і “освіта робітників”, і “групові рішення”, і “паритетне керування”, що вважається важливим необхідним фактором забезпечення ефективної діяльності організації [2, с. 140]. Від цього часу розпочалося впровадження цільового менеджменту персоналу, групового навчання, робочих нарад та інших форм залучення працівників до управління організацією.

У 1950 – 80-ті рр. кадрові процеси продовжували досліджувати В. Авранальов, Д. Гвішіані, А. Омаров, Г. Петров, О. Козлов, Г. Попов та ін. Розпочався новий етап у розвитку теорії управління персоналом, а саме: процесний (з кін. 1950-х рр.), системний (з сер. 1970-х рр.) і ситуативний (1980-ті рр.). Змінюється модель управління персоналом, характер кадрової політики: вона стала більш активною та цілеспрямованою, іде процес трансформації в напрямку від управління персоналом до управління людськими ресурсами, функція управління персоналом стає компетенцією вищих посадових осіб організації. Тобто положення зазначеної теорії являють собою вже відносно самостійну систему поглядів на управління персоналом в організації в загальній теорії управління, де вперше узагальнено специфіку людських ресурсів як об’єкта управління на відміну від усіх інших видів ресурсів.

Зміни, які відбулися в радянському суспільстві наприкінці 1980-х – поч. 90-х рр. обумовили появу нових поглядів до вивчення кадрових процесів. Так, Ю. Аверін, Г. Атаманчук, К. Варламов запропонували нові теоретико-методологічні підходи до аналізу кадрових процесів і відносин, взаємозв’язку кадрової діяльності та соціального управління.

Розвиток питань кадрової політики, поглиблений аналіз динаміки кадрів в органах влади висвітлено в роботах В. Лук’яненка, В. Мельникова, Б. Пономаренка, В. Сулемова, Р. Тихонова, О. Турчинова. Є. Охотський обґрунтував технології та механізми управління кадровими процесами та персоналом державної служби. Важливе значення для усвідомлення системи владних відносин, у межах яких розвиваються кадрові процеси, мали праці Г. Атаманчука щодо правових аспектів державного управління.

Наведені наукові погляди далеко не вичерпують загальний обсяг теоретичних здобутків у визначенні проблеми державного управління кадровими процесами, а радше ілюструють значний інтерес до неї протягом століть. Інтерес до зазначеної тематики в українських науковців виник дещо пізніше, ніж у зарубіжних.

Вагомий внесок у дослідження проблем державного управління, державної служби, управління персоналом зробили вітчизняні вчені В. Бакуменко, М. Білинська, Ю. Битяк, О. Воронько, С. Дубенко, В. Князев, В. Луговий, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сороко, якими напрацьовано концептуальні засади сучасної державної кадрової політики.

Науковий пошук щодо вироблення теоретичних засад кадрових процесів у державному управлінні продовжується й сьогодні.

Кадрові процеси в державному управлінні В. Олуйко розглядає як сукупність послідовних дій для досягнення певного результату в кадровій політиці, об'єктивна повторюваність кадрових явищ [7].

У працях Н. Гончарук зроблено системний теоретико-методологічний та концептуально цілісний аналіз основ управління керівним персоналом у сфері державної служби, розроблено модель формування резерву керівних кадрів органів державної влади, запропоновано шляхи вдосконалення мотивації й оцінки керівного персоналу у сфері державної служби, дістало подальшого розвитку змістове наповнення пріоритетних напрямів управління керівним персоналом у сфері державної служби, спрямованих на комплексне розв'язання проблем, що мають місце в управлінні керівним персоналом у контексті адаптації державної служби до європейських стандартів.

Науковцем О. Пархоменко-Куцевіл охарактеризовано систему категорій, що визначають кадровий потенціал державної служби, обґрунтовано управлінську парадигму кадрового потенціалу, визначено структуру кадрового потенціалу державної служби, до компонентів якої належать управлінський, професійний, інтелектуальний, моральний, соціальний, інноваційний, творчий, культурний, інформаційний, психолого-фізіологічний потенціали.

Удосконалення підходів щодо організаційно-правових основ адміністративної (управлінської) взаємодії в інституті публічної служби, принципів його функціонування та класифікації посад у зазначеному інституті викладено в роботах О. Петренко.

Наукові праці Л. Пашко присвячено обґрунтуванню необхідності використання сучасних оцінок-характеристик для оцінювання рівня професіоналізму державних службовців з метою максимальної диференціації оцінювального процесу.

Б. Колесников визначив поняття “кадрові служби органу державної влади” як внутрішні підструктури органу (чи фахівців), а також зовнішні організації (чи фахівців), яким делегується керівниками певна частина функцій управління персоналом, розроблення типології кадрових служб органів влади, формування принципи вибору оптимальної організаційної форми кадрової служби для конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування; адаптація бізнесової моделі аутсорсингової кадрової служби до системи органів державної влади та місцевого самоврядування регіону.

Дослідження питань державного управління кадровими процесами засвідчує, що протягом століть науковці у своїх роботах в кожному працівникові бачили, перш за все, слухняного виконавця, який реалізує вказівки керівника. Сьогодні характер трудової діяльності суттєво змінюється, що ставить підвищені вимоги до формування та реалізації державної кадрової політики у сфері державної служби.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що попри значний інтерес до вивчення окремих аспектів кадрових процесів у державному управлінні у своїй цілісності й багатофакторності дана теоретична проблема ще недостатньо досліджена, хоча зарубіжними і вітчизняними науковцями накопичено значний емпіричний матеріал щодо неї.

Завдання подальшого дослідження кадрових процесів у державній службі

вимагають розробки нових сучасних підходів у державному управлінні зазначеними процесами з метою формування та реалізації державної кадрової політики, визначення її найважливіших пріоритетів та орієнтирів, кадрового забезпечення державного управління різними сферами суспільного життя.

Література:

1. *Аристотель*. Политика // Аристотель. Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1975. Т. 4. – 830 с.
2. *Воронкова В. Г.* Кадровий менеджмент : [навч. посіб.] / В. Г. Воронкова. – К. : ВД “Професіонал”, 2004. – 192 с.
3. Древнекитайская философия. – М., 1972. Т. 1. – С. 238.
4. *Конфуций*. Уроки мудрости. Сочинения / Конфуций. – Х. : Фолио, 2001. – 958 с.
5. *Крушельницька О. В.* Управління персоналом : [навч. посіб.] / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – вид. друге, перероб. й допов. – К. : Кондор. – 2006. – 308 с.
6. *Михненко А. М.* Формування управлінської еліти в сучасній Україні / А. М. Михненко, Н. Т. Гончарук // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (3 квітня 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева ; ЛРІДУ НАДУ ; Державна установа “Інститут економіки та прогнозування” НАН України ; ЛОДА. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Ч. 2. – 580 с.
7. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
8. *Платон*. Сочинения : в 3 т. / Платон. – М., 1972. Т. 3. – Ч. 2. – С. 14; 57.
9. *Хохлов А. А.* Кадровые процессы в системе государственной власти : монографія / А. А. Хохлов. – М. : Изд-во МСПИ, 2000. – 272 с.
10. *Цицерон М. Т.* Про державу. Про закони. Про природу богів / М. Т. Цицерон ; пер. з лат. В. Литвинова. – К. : Основи, 1998. – 476 с.

*Надійшла до редколегії 24.02.2011 р.*