

Анна Гончарова

ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ МЗС УКРАЇНИ

У статті наведено результати дослідження проблем кадрової політики зовнішньополітичних відомств Європейських країн через аналіз наукових джерел з метою врахування зарубіжного досвіду у процесі оптимізації кадрової політики МЗС України в умовах адміністративної реформи.

Ключові слова: *кадрова політика, ефективність, вдосконалення системи, дипломатична служба, реформування кадрової політики.*

Постановка проблеми

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України завершилась історія радянської дипломатії та почалось будівництво української дипломатії. Будівлі, споруди, майно та кошти радянського міністерства перейшли в управління Міністерства закордонних справ України. Тим часом тема кадрового потенціалу стала однією з центральних під час обговорення в суспільстві – в парламенті, на науково-практичних конференціях, у ЗМІ – перспектив вітчизняного зовнішньополітичного відомства. Людський фактор набув згодом все більшого значення в дипломатії. Нові підходи до вирішення традиційних проблем кадрової політики покликані зробити її більш чутливою до історичних зрушень в суспільстві, що обумовлено як соціальними, так і технологічними змінами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою статті свідчить, що в більшості робіт вітчизняних науковців, хоча і висвітлено певні аспекти кадрової політики дипломатичної служби України, однак дослідження проблем та шляхів їх вирішення в умовах сучасної адміністративної реформи не знайшли поки що місця серед наукових розвідок за вказаною тематикою (Ю. В. Дубініна; Т. В. Зонова; О. К. Квасова; Ю. А. Квіцинський; Табачник Д.; Б.І. Гуменюк). Отже, питання удосконалення кадрової політики України в умовах адміністративної реформи поки що не досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.

Мета

Метою статті є узагальнення та критичний аналіз підсумків розвитку, нинішнього стану та перспектив кадрової роботи в зовнішньополітичних відомствах країн, що є основними партнерами України на міжнародній арені та розгляд управління людськими ресурсами в історичній перспективі.

Виклад основного матеріалу

Трансформування ролі держави у житті суспільства, в тому числі на міжнародній арені, змінює і вимоги щодо дипломатичної служби в цілому та окремо до кожного її працівника. Епохи дипломатичної історії змінюються швидше, ніж покоління. Більшість працюючих дипломатів починала свою кар'єру ще в роки холодної війни; при існуванні СРСР та Югославії, розпад яких радикально перетворив політичну карту Європи та світу; до кризи навколо Іраку, яка змінила обстановку в найнебезпечнішому регіоні планети; нарешті, до технологічної революції, що відкрила перед людством нові горизонти.

Узагальнюючи сучасний вітчизняний та зарубіжний досвід кадрової політики та аналізуючи її історію, важ-

ливо визначити, які форми менеджменту витримали перевірку часом, що залишилось у минулому, що представляється оптимальним, що спірним або помилковим. Особливе значення має в цьому контексті історичний підхід. Вивчення кадрової політики минулих століть, на наш погляд, є не просто цікавим заняттям з пізнавальної точки зору, мова йде про частину історії держави, про один із проявів цивілізаційного спадщини, розуміння якого дозволить, крім усього іншого, уникнути в майбутньому помилок минулого.

До того ж класичні наукові роботи з організації дипломатії представляють безсумнівне загальнокультурне значення. Підсумовуючи накопичений дипломатичними службами різних країн досвід, можна зробити висновок про схожість головних проблем. Відповідно, рішення, які знаходять зовнішньополітичні відомства різних держав з подібною адміністративною практикою, засновані на демократичній правовій державі, становлять взаємний інтерес.

Сьогодні дипломати України, країн СНД та ЄС дедалі пильніше відносяться до методів управління персоналом, прийнятим за кордоном. На наш погляд, доцільно налагодження співпраці між кадровими службами міністерств, зокрема, через організацію взаємних стажувань, тим більше, що такий досвід мають стосунки між МЗС Німеччини, Голландії, США та інші [1].

Глобальні перетворення в світі змушують змінювати структуру зовнішньополітичного відомства для того, щоб вона максимально відповідала потребам міжнародної діяльності держави. Особливе значення в цьому контексті набуває завдання перегляду та вдосконалення дипломатичної та консульської карти. Важливо знайти рівновагу між політичним та фінансовим аспектами, за допомогою систематичного зовнішньополітичного планування, а саме – відійти від імпульсивних рішень з відкриття та закриття закордонних установ.

Ефективність витрат на дипломатичну діяльність пов'язана з таким ключовим питанням кадрової роботи, як визначення необхідної кількості службовців різних категорій. Бюрократизм, розростання управлінського апарату, діяльність якого викликає закономірне незадоволення в суспільстві, є однією із серйозних проблем сучасної України, на вирішення якої повинна бути націлена реформа державної служби. В останні роки в ряді МЗС багатьох країн були проведені суттєві скорочення. Разом з тим змінюється ситуація в світі, що постійно ставить перед дипломатією нові завдання, що викликають потребу у перерозподілі кадрових ресурсів між різними підрозділами. Можливі й скорочення на певних ділянках при умові, що рішення щодо зміни штатного розкладу будуть результатом продуманого планування. Такий підхід дозволяє відійти від дисбалансу в кадровому забезпеченні підрозділів центрального апарату та закордонних місій, також від труднощів з пошуком місця для співробітників, що повертаються з тривалих закордонних відряджень.

Необхідна, на наш погляд, наявність в міністерстві перехідної між адміністративним та дипломатичним складом категорії службовців. Найбільш підготовлені канцелярські працівники цілком можуть взяти на себе технічну сторону діяльності кадрових дипломатів (листування з відомствами з технічних питань, підготовку проектів нот, ряд консульських дій і т.д.). З одного боку, це дає змогу дипломатам зосередитись на вирішенні важливих зовнішньополітичних завдань, а з іншого – відкриває кар'єрні перспективи перед адміністративним персоналом.

Економічні міркування змушують дипломатичні служби більшості держав ширше використовувати на місці прийняття робочої сили. До того ж локальний персонал відряджений з Центрального апарату краще обізнаний з реаліями країни перебування, що робить його використання ще більш актуальним. Разом з тим, наявність «позавідомчих» працівників, більша частина з яких також іноземні громадяни, ставить цілий ряд проблем (безпека, залежність установи від іноземців тощо). Від їх успішного вирішення залежить, наскільки в кінцевому рахунку виправданим буде використання цієї категорії співробітників.

Що стосується прийому на дипломатичну службу, практично всі розвинені країни здійснюють це виключно через конкурс. Такий порядок відповідає як вимогам правової держави, який проголошує рівність громадян, зокрема, при вступі на держслужбу, так і міркувань ефективності. Цікаво існує в деяких країнах прагнення виявити рівень загальної культури претендента та широту його кругозору. Разом з тим абстрагованість на вступних іспитах викликає небезпеку суб'єктивізму в оцінках. Тут важливо знайти розумну рівновагу: процедура відбору повинна допомогти здобувачу розкрити свій творчий потенціал та продемонструвати знання з фахових дисциплін. У ряді країн «селекцію» здійснюють щорічні конкурсні комісії, склад яких щорічно оновлюється. До цих комісій входять члени, які працюють поза установи, що, в свою чергу, забезпечує більшу об'єктивність рішень. Максимальна відкритість процедур відбору дозволяє встановити чіткі критерії та відібрати саме тих претендентів, що відповідають найбільшою мірою. Зменшується можливість для суб'єктивних кадрових рішень. Парадоксальним чином високі вимоги до дипломатів молодшої та середньої ланки часом не діють при призначенні послів. Між тим винесення на конкурс частини вищих посад, як це практикується, наприклад, в Канаді, сприяє просуванню найбільш підготовлених дипломатів. Професіоналізація посольських функцій, відмова від політичних призначень є, на наш погляд, продуктивним з точки зору менеджменту, оскільки такий підхід розширює кар'єрні перспективи кадрових дипломатів. Доцільно поширення конкурсного принципу відбору технічних працівників, як це прийнято в ряді інших країн [1].

Першочергове значення для дипломатичних працівників має рівень знання іноземних мов. Важливо зберегти вітчизняну школу лінгвістичної підготовки, що забезпечило МЗС не одне покоління співробітників, які професійно володіють величезним спектром мов. Вимоги в цій області не мають полегшуватись: здатність працювати, як мінімум, з двома іноземними мовами є необхідною умовою для вступу на дипломатичну службу. У ряді країн існує значний досвід формування продуманої та інтенсивної мовної підготовки та перепідготовки в ході кар'єрного зросту. Дипломати, які вирішили вивчити ще одну мову або вдосконалити знання вивчених раніше мов звільняються від основної роботи на певний період – залежно від поставленого завдання. У свою чергу, учні після закінчення цього періоду зобов'язані скласти відповідний іспит. Епізодично відвідування занять та відсутність чіткого навчального плану в значній мірі зводять нанівець можливість для лінгвістичного вдосконалення, що мають місце в період роботи в Центральному апараті. Одночасно слід стимулювати, у тому числі матеріально, прагнення співробітників та адміністративний персонал, вивчати мови. Рівень лінгвістичної підготовки повинен стати одним з основних факторів, що враховується при кадрових при-

значеннях. Нераціонально формувати кадровий склад посольств з меншості, яка вільно володіє мовою країни перебування.

В сучасних умовах підтримка дипломатом професіоналізму на належному рівні не можлива без постійного професійного вдосконалення. Велика частина зовнішньополітичних відомств розробляє спеціальні навчальні програми для своїх чиновників. Як і у випадку з мовною перепідготовкою, важливо уникнути формалізму в навчальному процесі, посилити практичну віддачу від навчальних курсів, пов'язувати їх тематику з існуючими проблемами міжнародної політики. Особливе значення вивчення можливостей, що відкриваються новими технологіями. Широке застосування новітніх технологій у повсякденній дипломатичній діяльності є однією з ключових умов досягнення цілей, що стоять перед міністерством. Працівникам зовнішньополітичних відомств доводиться освоювати в ході кар'єрного зросту низку «суміжних» спеціальностей, а саме: інформаційно-пропагандистську роботу, культурну та економічну дипломатію, сприяння розвитку відсталих країн і т.п. Безсумнівний інтерес представляють курси менеджменту, передбачені в ряді МЗС для працівників кадрових служб.

Навчальна база МЗС України дозволяє приймати для підготовки та перепідготовки іноземних дипломатів. Існує потреба у розвитку цього напрямку діяльності Дипломатичної Академії, особливо з урахуванням все більшого значення в підготовці зарубіжних кадрів провідними світовими державами.

Посиленню ефективності держапарату в цілому та його підрозділів, що забезпечують міжнародну діяльність держави, сприяє міжвідомча ротація, що одержала широке поширення у ряді європейських країн. Відрядження дипломатів на 2-4-річний період в управління зовнішніх зв'язків державних структур та підприємств дозволяє розширити кругозір дипломатичних працівників, краще зрозуміти інтереси інших відомств, механізми прийняття рішень, систему державного управління в цілому. З іншого боку, така ротація корисна для міністерства, за умови притоку кадрів, що відповідають його потребам. Закордонний досвід підказує таку небезпеку, як прагнення за допомогою тимчасово прикомандированих службовців «закрити кадрові дірки» (наприклад, в посольствах з важкими умовами). Відповідно важливо спочатку обумовити характер майбутньої діяльності працівників, що беруть участь в ротаційних програмах [2].

Однією з форм ротації, що сприяє підвищенню кваліфікації дипломата, є робота по лінії міжнародних організацій (МО). В цілому сприяння просуванню своїх кадрів в МО – одне із завдань МЗС. Міністерство відстежує відповідність частки співробітників зі своєї країни в персоналі МО, її участь у фінансуванні МО та іншим прийнятим до уваги факторам. У ряді країн (наприклад, у Франції) розроблена ціла стратегія дій на цьому напрямі, що дозволяє успішно закріплювати і розширювати свої позиції в цій області. Менеджмент в МО є свого роду квінтесенцією досвіду національних дипломатів з усіма її досягненнями та недоліками. До останніх можна віднести проблему оцінки якості роботи чиновника, яка надто часто залишається суто формальною процедурою як в МО, так і в національних міністерствах закордонних справ [3].

Зміни в соціальній та демографічній сферах все частіше впливають на сучасний менеджмент. Кадровому збагаченню дипломатичної служби сприяє поява на посадах МЗС жінок, хоча їхні кар'єрні перспективи поки залишаються порівняно вузькими: практично у всіх зовнішньополітичних відомствах на керівних постах жінки

залишаються в явній меншості (жінки-посли в багатьох випадках політичні призначенці). З урахуванням специфічних труднощів дипломатичної роботи кадрові служби все в більшій мірі бачать необхідність в підтримці сімей співробітників. Одна з форм такої підтримки – створення та розвиток шкіл та дитячих садків при посольствах [1].

Несприятлива демографічна еволюція в більшості розвинених країн, крім інших наслідків негативно впливає на кадрову ситуацію на державній, в тому числі на дипломатичній службі. Одним з методів вирішення проблем демографічного порядку повинно стати довгострокове планування кадрової політики, тим більше, що мова йде про передбачувану еволюцію: відомий середній вік різних категорій співробітників, вік виходу на пенсію і т.д. Зрозуміло, внутрішня міністерська програма повинна бути доповнена комплексом дій з поліпшення демографічної ситуації в загальнодержавному масштабі.

Скорочення тривалості робочого часу в більшості розвинених країн як за рахунок подовження оплачуваних відпусток, так і зменшення кількості робочих годин на тиждень (до 35 у Франції), робить робочий час службовців, за висловом західних кадровиків, «рідкісним ресурсом». Разом з тим, раціоналізація та інтенсифікація праці дипломатів дозволяє виконувати звичайні та навіть великі обсяги роботи, що призвело до відмови від дублювання в роботі, критичного аналізу структури робочого часу, підвищення ступеня взаємозамінності працівників, внутрішньої (між підрозділами) мобільності співробітників з урахуванням планованих зовнішньополітичних заходів [4].

В умовах конкуренції з приватним сектором питання матеріального забезпечення персоналу міністерства є одним з пріоритетних у кадровій політиці. Сучасним розвиненим державам вдалося створити умови для своїх дипломатів, в порівнянні з тими, що пропонує найманим працівникам приватний сектор. Відома привілейованість в цьому плані МЗС в порівнянні з іншими галузями держслужби пояснюється тим, що освітня підготовка та професійний досвід дипломатів є особливо привабливою «здобичкою» для приватних компаній. При наявних бюджетних обмеженнях доцільно розглянути можливість збільшення окладів при одночасному скороченні штатного розкладу, тобто в рамках виділеного обсягу коштів. Що стосується матеріального забезпечення в закордонних відрядженнях, важливо створення системи винагороди, яка зможе справедливо компенсувати труднощі роботи в країнах з несприятливими умовами. Критерієм можуть виступати відповідні дані ООН та дослідження консалтингових компаній.

Рівноправність соціальних партнерів – роботодавця та працівника – один з ключових ознак демократичного суспільства. Соціальний діалог в міністерстві повинен сприяти підтримці атмосфери довіри та взаєморозуміння між трудовим колективом та адміністрацією, запобігати конфліктам між ними, розряджати, якщо потрібно, напруженість, пов'язану з незадоволеністю службовців умовами роботи. У міністерствах закордонних справ багатьох країн склалися механізми соціального партнерства, гідні уважного вивчення. При зміні соціального ладу повинна трансформуватися роль профспілок.

Цілий ряд зовнішніх факторів – глобалізація, трансформація ролі держави, стрімкий технологічний прогрес – стали причиною істотних змін професії дипломата. Цей процес з недовірою сприймається багатьма кадровими працівниками. Деякі спостерігачі вважають, що відбувається втрата професією притаманного їй значення і навіть до її фактичного зникнення («за дипломатами залишається лише протокол та візи»). Але

такий песимізм поділяють далеко не всі. Для багатьох аналітиків реструктуризація міжнародної діяльності держави – посилення значення культурної, економічної, гуманітарної дипломатії, розширення міждержавної координації у питаннях екології, боротьба з тероризмом та злочинністю – запорука збереження суспільної потреби у професії дипломата. Зрозуміло, така еволюція обумовлює відповідні вимоги до співробітників зовнішньополітичних відомств. Перед кадровою службою виникає завдання домогтися відповідності персоналу вимогам наступної епохи.

При всій значимості та багатогранності перед менеджерами міністерств закордонних справ виникають проблеми досвіду кадрової політики, які свідчать про ступінь їх вирішення у сучасних інституційних рамках. При цьому дуже багато рішень можна здійснити без додаткового фінансування, відсутність якого, на жаль, головна проблема при здійсненні реформ державного управління. Це повною мірою відноситься до вдосконаленого-розширеного механізму конкурсу, підвищенню віддачі від навчальних програм, посиленню планування в кадровій політиці, раціоналізації використання робочого часу і т.д. Іноземний досвід показує, що в рамках одного і того ж «бюджетного конверта» при певній децентралізації рішень щодо розподілу коштів можна вилучити більшу гнучкість, а саме – більшої фінансової ефективності.

Кадрова політика традиційно належить до внутрішньої політики МЗС, але в останні роки вона все ширше відкривається громадськості, стає предметом обговорення в ЗМІ. Звичайно, поверховість частини висловлюваних суджень, розуміння безглуздя та навіть шкідливості деяких рекомендацій, прагнення відомої категорії журналістів до сенсаційності будь-якою ціною – все це є сильним аргументом прихильників винесення кадрової політики за рамки суспільної дискусії. Однак такий підхід входить в протиріччя з характером сучасного інформаційного суспільства, тому, на наш погляд, не прийнятний. До того ж по-справжньому відкрита, неупереджена розмова про кадрові проблеми, зрозуміло, за участю самих професійних дипломатів, безсумнівно відповідає їх власним інтересам.

⇒ Суспільство та кадрові служби покликані бути союзниками у вирішенні всього кола розглянутих в даній статті проблем. Сьогодні відбувається адаптація міжнародників до принципово іншого зовнішнього оточення та до нових завдань. Від успіху такої адаптації в значній мірі залежать перспективи відносин між народами та наше спільне майбутнє. В умовах певного браку систематизованих знань з менеджменту в дипломатії необхідні узагальнення та критичне осмислення багаторічного досвіду кадрових служб у цій галузі. На наш погляд, подібний аналіз буде корисним для подальших теоретичних досліджень у сфері реорганізації зовнішньополітичних відомств та для практичної діяльності їх кадрових підрозділів.

Література.

1. Гуменюк Б.І., Щерба О.В. Сучасна дипломатична служба. Навч. посібник. – К.: Либідь, 2001. – 255 с.
2. Сардачук П.Д., Кулик О.П. Дипломатичне представництво : організація і форми роботи: Навч. посібник. – К.: Україна, 2001. – 176 с.
3. *Conseillersdesaffairesetrangeres (cadred'orient), 2000 (lesconditionsduconcourspourl'accesaucorps), ВБШ, bureauxdesconcourset examens professionnels, 2000.*
4. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ Франції. – <http://www.diplomatie.gouv.fr>.