INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCES
ConferencII

# Research and Innovation

**Collection of scientific articles**

RSCI / РИНЦ
Science Index

Submitted for review in
Conference Proceedings Citation Index -
Social Sciences & Humanities (CPCI-SSH)

THOMSON REUTERS

Yunona Publishing
New York, USA
2019

**Yunona Publishing, New York, USA**

**Research and Innovation**

**Reviewers:**

***Dr. Jerald L. Feinstein***
*DeVry University - Engineering Dean (Denver, Colorado, USA)*

***Cathy A. Enz,***
*Professor of Innovation and Dynamic Management Chair and is a full professor at the School of Hotel Administration at Cornell University (Ithaca, New York, USA)*

**Science editor:**

***Drobyazko S.I.***
*Ph.D. in Economics, Associate Professor,*
*Doctor of Science, honoris causa, Professor of RANH*

**Research** and Innovation: Collection of scientific articles. - Yunona Publishing, New York, USA, 2019. - 200 p.

**ISBN 978-0-9988574-3-0**

Collection of scientific articles published is the scientific and practical publication, which contains scientific articles of students, graduate students, candidates and doctors of sciences, research workers and practitioners from Europe, Russia, Ukraine and other countries. The articles contain the study, reflecting the processes and changes in the structure of modern economy and state structure. The collection of scientific articles is for students, postgraduate students, doctoral candidates, teachers, researchers, practitioners and people interested in the trends of modern economic science development.

**ISBN 978-0-9988574-3-0**

© 2018 Yunona Publishing
© 2018 Authors of the articles

# STATE ADMINISTRATION, SELF-GOVERNMENT AND GOVERNMENT SERVICE

**Kobzev I.V.,**
Candidate of Technical Sciences, Associated Professor
**Melnikov O.F.,**
Doctor of Public Administration, Professor
**Orlov O.V.**
Doctor of Public Administration, Professor
*Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Ukraine*

## PARTNER APPROACH TO PUBLIC MANAGEMENT OF LABOR RESOURCES

**Кобзев І.В.,**
кандидат технічних наук, доцент
**Мельников О.Ф.,**
доктор наук з державного управління, професор
**Орлов О.В.**
доктор наук з державного управління, професор
*Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## ПАРТНЕРСЬКИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМИ РЕСУРСАМИ

***Abstract.*** *Tendencies of reforming civil service systems and reviewing the role of personnel in the public sector are considered. It is argued that with the gradual transition to the partnership stage, it can be expected that the public service will operate within continuously complicated structures and processes, and the people it cares will mainly be outside direct control and become part of a «collective organization».*

***Key words:*** *public administration, human resources management, personnel, civil service, decentralization, public goods and social services.*

***Анотація.*** *Розглядаються тенденції реформування систем державної служби і перегляд ролі кадрових ланок в державному секторі. Стверджується, що з поступовим переходом до партнерської стадії можна очікувати, що державна кадрова служба працюватиме в межах структур і процесів, що постійно ускладнюються, а люди, якими вона опікується, в основному знаходитимуться за межами безпосереднього контролю і ставатимуть частиною «колективної організації».*

***Ключові слова:*** *державне управління, управління трудовими ресурсами, кадрова політика, державна служба, децентралізація, суспільні блага та соціальні послуги.*

Перед розглядом нових ролей та моделей кадрових служб корисно проаналізувати структуру кадрового процесу у різних секторах. У приватному секторі кожен бізнесмен чи організація є вільними у визначенні власної кадрової політики, хоча доводиться дотримуватися певних обмежень, визначених законами про зайнятість населення, які регулюють такі питання, як компенсуючі

дії, трудові відносини, права працівників, що втратили працездатність, відпустки тощо.

У державному ж секторі установи традиційно мають дуже мало свободи для розробки власних кадрових систем: вони змушені діяти в суворих межах законів і нормативних актів про державну службу. Традиційні системи державної служби є складними, надзвичайно заформалізованими і такими, що спонукають до одноманітності, а не гнучкості в роботі. Традиційно, центральний орган виконавчої влади, наприклад, Національне агентство України з питань державної служби, не тільки встановлює правила, але фактично управляє системою, розробляючи порядок наймання і просування на державній службі, політику заробітної плати і стимулювання тощо. Центральні організації часто наділяються повноваженнями щодо нагляду над кадровими службами установ, які також багато в чому й досі (принаймні, в Україні) залишаються в лещатах застарілих стереотипів [1].

Кадрові служби відіграють традиційну роль в державному управлінні, починаючи з кінця XIX ст., зосереджуючись на двох функціях: а) стандартне виконання адміністративних процедур (наприклад, складання платіжних відомостей, підготовка наказів про прийняття на посади та звільнення); б) спостереження за виконанням законів, правил і положень, що регулюють відносини в системі державної служби [2].

Проте з поступовим переходом у межах нового публічного менеджменту до нових моделей державного управління керівників в органах влади все більшою мірою не влаштовували як обмеження, що диктуються цією системою, так і послуги вищих кадрових служб. Вони піддавали критиці стандартні процедури, які не забезпечували ефективність управління, були критично налаштовані проти жорсткої позиції кадрових служб у питаннях дій керівників у відповідності з директивними вказівками зверху замість надання допомогти у досягненні мети. Така критика зосереджувалася на «надмірній заклопотаності працівників кадрових підрозділів щодо відповідності діяльності правилам і процедурам, а не результатам» [3, с. 21]. Подібні думки висловлював один з реформаторів системи державного управління в США А. Кемпбел, який першим очолив Управління кадрової служби держави і який різко критикував кадровиків за «жорсткість, негнучкість, і напрям думок... у бік захисту системи, – швидше заборонити, ніж вирішити» [4, с. 61].

Інший відомий дослідник Р. Бен писав з цього приводу: «Персонал відділу кадрів розглядає себе як «хранителів вогню», яким надана честь охорони в системі заслуг, – ймовірне точне відображення конгресійних намірів. Таке бачення своєї ролі було також поволі щеплене процесом їх соціалізації як усередині більшості установ, так, зокрема, і на тренінгах, що проводяться з ними, які закріпили у перспективних працівників кадрової служби конкурентне уявлення про систему. Вони були поставлені в умови, за яких було необхідним розглядати менеджерів як людей, що просять їх порушити правила, – зламати систему заслуг» [5, с. 91].

На додаток до напруженості, що виникла в результаті виконання зазначених традиційних функцій, на думку С. Штрауса, виник конфлікт через те, що відділи кадрів обслуговували різних клієнтів; вони працювали, насамперед,

на керівників і безпосередньо на працівників. Таким чином, вони водночас були і інструментом управління, і захисниками працівників [6].

Оскільки державна служба є цілісною системою, то кадрова ланка рівномірно розподіляє свої зусилля для виконання головних функцій: відповідає за підтримку системи класифікації посад, які розподілені за категоріями відповідно до виду роботи і рівня відповідальності. При цьому система оплати, зазвичай, прив'язується до системи класифікації, коли робота подібної складності компенсується однаково. Кадрова служба також контролює формальне право на обіймання посади і обробляє кадрові запити (відставки й інші зміни у статусі роботи); відповідає за оголошення про вакантні чи нові посади, розглядає заяви про прийом на роботу; здійснює тестування, складання класифікаційного списку претендентів для керівників підрозділів, де відкрились вакансії. Після вибору керівником кандидата, кадрова служба обробляє документи, необхідні для його зарахування до штату. Вона відповідає за ознайомлення нових працівників з організацією, її структурою, функціями підрозділів, правилами внутрішнього розпорядку, пільгами для працівників тощо. Кадрова служба також може організовувати навчання або укладати контракти щодо його проведення; приймати претензії працівників і встановлювати процедуру їх розгляду; здійснювати заходи щодо підвищення дисциплінованості працівників.

Таким чином, на відміну від патронажної системи кадрова служба в межах традиційної моделі державного управління вже впливає на процедуру найму і відбору державних службовців. Але нова управлінська парадигма припускає вплив кадрової служби на політику і процедуру найму, відбір та кар’єрне просування державних службовців. І хоча за нової парадигми передача деяких традиційних функцій управління неурядовим або комерційним організаціям дещо урізає повноваження кадрової служби, поряд з цим зростає важливість планування (насамперед, стратегічного) і контролю, що необхідно для оцінки працівників, які працюють на договірних засадах, забезпечення бажаного рівня обслуговування; розробки запитів на пропозиції зовнішніх підрядчиків; контролю за діяльністю підрядних організацій. Але найбільш необхідним це є для розвитку професійного потенціалу персоналу, не в останню чергу через запровадження системи постійного навчання та підвищення кваліфікації.

Гнучкість трудових відносин досягається, перш за все, за рахунок зростання чисельності тимчасових працівників, працівників з неповною зайнятістю, сезонного працевлаштування і розширення наймання службовців з ненормованим робочим днем (поза класифікацією державної служби) за трудовими договорами. Тому вдосконалення кваліфікації таких працівників не має сенсу, оскільки їх можна наймати за умови наявності необхідних навичок для виконання роботи.

Так само, здавалося б, не потрібна і оцінка результатів їх діяльності. Якщо робота виконується належним чином, то вони отримують зарплату; якщо ні – звільняються наприкінці терміну дії контрактів і їх не запрошують знову, коли обсяг роботи зростає. Але така думка є хибною, оскільки сучасні умови потребують гнучкого управління трудовими ресурсами. Сучасна організація буде діяти ефективно, якщо вона здатна до самонавчання («self-learning organization») [7], тобто, постійно опікується професійним розвитком свого

постійного персоналу як стійкого ядра організації і наполегливо працює над досягненням стратегічних цілей. Саме таким розвитком, насамперед, і має займатися кадрова служба відповідно до нової парадигми управління.

Якщо проаналізувати еволюцію державного управління трудовими ресурсами, то можна помітити, що незалежно від конкретної системи або комбінації систем, які контролюють кадрову політику і практику в конкретній організації, організаційна структура і взаємини визначаються і регулюються чинним законодавством. Але, як правило, управління трудовими ресурсами підпорядковується схемі, яка тісно пов'язана з розвитком самих кадрових систем.

Інша перемінна величина, яка впливає на структуру державних систем кадрової служби, – це відносні переваги централізації і децентралізації. В міру становлення центральних установ державної служби вони неминуче прагнуть стати більш спеціалізованими, що часто призводить до нездатності надавати послуги іншим організаціям, коли організація опиняється в динамічному оточенні змін, де універсальні правила скоріше перешкоджають, ніж допомагають у наданні послуг. Тому виникає необхідність у створенні в кожній організації кадрової служби з високим ступенем автономії.

Розміри організації також мають значення. У великих організаціях функції кадрової служби можуть виконуватися десятками працівників або розподілятися між декількома підрозділами, у маленьких – здійснюватися як частина обов'язків одного чи декількох керівників. В межах цього ряду існують інші варіанти

Крім того, структура державного управління трудовими ресурсами відповідає інноваціям приватного сектора, який є сприйнятливим до змін в існуючих технологіях, характеристикам робочої сили та іншим контекстуальним перемінним [8]. Державні установи для виконання окремих функцій можуть вибирати спеціалізовані приватні компанії, що особливо є ефективним відносно такої діяльності, як підготовка кадрів або їх наймання і відбір агентствами з наймання професіоналів чи службами зайнятості. Оскільки державні послуги стають все більш приватизованими, відповідальність за наслідки кадрових послуг все більше перекладається на приватного підрядчика [9].

Кадрові служби в державних установах весь час розвивалися паралельно із змінами в політичній і адміністративній сферах. Зародження основних сучасних кадрових функцій відбулось за часів патронажної системи, коли державні посади розподілялися серед прихильників правлячої політичної сили за принципом особистої відданості чи політичної заангажованості.

На стадії професіоналізму фахівці кадрової служби почали відстоювати принципи системи заслуг, оскільки управління трудовими ресурсами в сфері державної служби в цілому розглядалося як конфлікт між двома системами. Керівники державних кадрових служб розглядалися як відповідальні 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 мужності, щоб працювати в умовах певного політичного тиску.

На стадії результативності кадрові служби прагнули забезпечити ефективність роботи і сувору підзвітність нижчих органів, а законодавці і керівники – дотримання бюрократичних процедур за допомогою бюджетного

контролю і позиційного керівництва. Використовуючи такі схеми, як гранична чисельність 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 почали синтезувати дві різні цінності: бюрократичні процедури як такі, що забезпечують організаційну ефективність, і захист державної служби як уособлення прав працівника. І разом з цінністю бюрократичного нейтралітету, вони підтримували концепцію політичної гнучкості.

На стадії «ери людей» увага змістилася на консультаційні послуги, оскільки керівники кадрових служб вимагали гнучкості та справедливого розподілу винагород за допомогою таких змін в класифікації і системах оплати, як за кадрових систем, де ранг чиновника не залежить від його посади і де оплата здійснюється за широкою класифікацією робіт, а також колективною оцінкою результатів діяльності та системою винагород. Ця тенденція співпала із зростанням потреб працівників щодо відповідного призначення на посаду, розвитку кар’єри і визнання.

На стадії приватизації, кадрові служби, як і раніше, виконують консультативні функції щодо дотримання визначених процедур, правил і норм. Але їх роль і завдання набувають більшої суперечливості. По-перше, кадрова служба необхідна, як ніколи раніше, для управління державними службовцями і програмами відповідно до законодавчих і державних повноважень по контролю за витратами. Враховуючи останні тенденції в державному управлінні, які свідчать, що державна бюрократія – «супротивник», якого необхідно контролювати, а не інструмент досягнення цілей державної політики, її повноваження можуть бути зменшеними за допомогою законодавства, або через належний контроль, який може бути частково (відповідно до сфери компетенції) покладено на кадрові служби. По-друге, кадрова служба активніше працює з громадськими та комерційними організаціями, які беруть участь у наданні соціальних послуг громадянам. За цих умов стає важливим управління ризиками, контроль за витратами, а також управління різними видами трудових контрактів. По-третє, і це дещо парадоксально, навіть коли в рамках «приватизаційних» підходів з’являється мінімалістська точка зору на управління персоналом, існує компенсаційний тиск на процеси розвитку трудових відносин, що характеризуються певними зобов'язаннями, колективною роботою й інноваціями. Можливо, ключ до розгадки цього парадоксу – у відмінності між основними службовцями (тими, хто розглядається як невід'ємні активи) і найманими працівниками (тими, хто розглядається як перемінні витрати). Для успішного функціонування такої подвійної системи доцільно розробляти дві різні кадрові підсистеми – по одній для кожного типу працівників, а також для збереження обох, не дивлячись на їхні суперечливі цілі і завдання.

З поступовим переходом до партнерської стадії можна очікувати, що державна кадрова служба працюватиме в межах структур і процесів, що постійно ускладнюються, а люди, якими вона опікується, в основному знаходитимуться за межами безпосереднього контролю і ставатимуть частиною «колективної організації». Здатність подолати напруженість –це визначальна характеристика управління спільними проектами, які весь час ускладнюються, оскільки часті

зміни в урядовій політиці і в партнерських організаціях впливають на зміст роботи державного сектора. Визнання наявності зовнішнього впливу на структури, що з'являються, і нові суспільні процеси мають відображатися на системі зайнятості населення, а мобілізація і формування компетенції стають у такому разі орієнтирами загального успіху.

**Література:**


1. Мельников О.Ф. Сучасна парадигма державного управління трудовими ресурсами / І.В. Кобзев, О.Ф. Мельников, О.В. Орлов // Topical questions of contemporary science: Collection of scientific articles. – Aspekt Publishing, Taunton, MA, United States of America, 2017. – 508 p. (P. 332-337).
2. Мельников О.Ф. Розвиток державного управління трудовими ресурсами в сучасних умовах / І.В. Кобзев, О.Ф. Мельников, О.В. Орлов // Science and education: trends and prospects: Collection of scientific articles. – Ascona Publishing, New York, United States of America, 2018. – 380 p. (P. 215-221).
3. The Role of Delegated Examining Units: Hiring New Employees in a Decentralized Civil Service. – Washington, D.C. : U.S. Merit Systems Protection Board, 1999. – 76 p.
4. Campbell A.K. Revitalizing the Federal Personnel System / A.K. Campbell. // Public Personnel Management. – 1978. – № 7 (6). – P. 58 – 63.
5. Ban C. How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform / C. Ban. – San Francisco: Jossey-Bass, 1995. – 407 p.
6. Straus S.K. Municipal Personnel Department: Management Tool or Employee Advocate? / S.K. Straus. // Popular Government. – 1987. – № 53 (2). – P. 21 – 26.
7. Kettl D.F. The Global Public Management Revolution / D.F. Kettl. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2000. – 268 p.
8. 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.
9. Siegel G.B. Outsourcing Personnel Functions / G.B. Siegel. // Public Personnel Management. – 2000. – № 29 (2). – P. 225 – 236.