



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Пашко Л.А.,*

*докторант кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат філологічних наук, доцент*

### МЕНЕДЖМЕНТ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

*Той, хто не дивиться вперед,  
залишається позаду (Герберт)*

Оскільки існує думка про те, що менеджмент – це не наука, а мистецтво, то зрозуміло, що кожен управлінець – це художник, який малює картину свого життя та життя оточуючих трьома фарбами: люди, гроші, інформація. Труднощі його “малювання” полягають у тому, що свою динамічну картину він створює не тільки у просторі, а й у часі. Дослідженнями встановлено, що лише 10 % людей мають дар Божий, цей генетично закладений талант до управління. Наукові дані свідчать також про наявність потенційної здатності решти 90 % людей до опановування й ефективного використання управлінських вмінь та методів шляхом безперервного навчання і вивчення досвіду інших<sup>1</sup>.

Цікавою є сама еволюція значення терміну “менеджмент”. Англійське слово “to manage” (“управляти”), що походить від кореня латинського слова “manus” (“рука”), з самого початку свого існування означало вміння об’їжджати коней та правити ними. Поступово цим словом почали позначати вміння володіти зброєю і управляти колісницею.

Феномен менеджменту постійно викликав і продовжує викликати зацікавлення представників багатьох наук і професій. Свідченням цього є той факт, що нині у світі існує понад п’ятдесят визначень поняття “менеджмент”. Так, наприклад, Оксфордський словник англійської мови дає такі його тлумачення:

1. Менеджмент – це спосіб та манера спілкування з людьми (працівниками зокрема).
2. Менеджмент – це влада і мистецтво керувати.
3. Менеджмент – це вміння й адміністративні навички організовувати ефективну роботу апарату (служб, підрозділів працівників).
4. Менеджмент – це органи управління, адміністративні одиниці, служби і підрозділи.

Погоджуючись з Мішелем Крозьє у тому, що менеджмент є не застосуванням доктрини, а мистецтвом практики та відповіддю, даною на реальні проблеми і суперечності<sup>2</sup>, в нашому дослідженні ми поділяємо думку науковців, які розглядають менеджмент як сучасний етап

<sup>1</sup> Бочок М.П., Бутко М.П., Котельников Д.І. Управління регіоном: Навч. посіб. для практичних та самостійних занять / За ред. Д.І. Котельникова. – Чернівці: Сіверянська думка, 2001. – 280 с.

<sup>2</sup> Batal S. La gestion des ressources humaines dans le service public. T. 1. L’analyse des merites, des emplois et des competences. – P.: Editons d’Organisation, 1997. – P. 13.



соціального управління. Саме тому вони слушно, на нашу думку, вважають його одним із найскладніших видів управління. Пояснення цьому вони вбачають у тому, що менеджмент – як рівень управлінської культури, основою якої є цілеспрямований вплив на колектив працівників або окремих співробітників з метою виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей<sup>3</sup> – передбачає керівництво соціальними об'єктами в системі “людина – людина”.

Такі підходи знайшли конкретне втілення в новому публічному менеджменті – НПМ (New Public Management – NPM), який виник в англосаксонських країнах у 70-х роках минулого століття. Це відбулося саме в той момент, коли “рейганогміка” та “тетчеризм” постали як відповідь на фінансову кризу і триумфальне повернення до витоків економічного лібералізму. Приватне підприємство – як найвища модель людської організації – знову стало своєрідним культом, а ринок, у зв'язку з цим, почав визнаватися ідеальним механізмом регулювання суспільних відносин.

Однак, за влучним твердженням Ж. Шевальє, аксіома, що державне управління не може бути оцінюване з точки зору ефективності, неминуче поступилася місцем ідеї про те, що публічна служба (так само як і приватні підприємства) також повинна спрямовуватися до росту продуктивності та результативності, до раціоналізації методів праці на основі використання сучасних технологій організації та прийняття рішень<sup>4</sup>. Спершу ця ідея стала надбанням академічної наукової спільноти, яка займалася проблемами державного управління та аналізу державних політик. Саме науковці і започаткували викладання у школах адміністративного бізнесу дисципліни публічного менеджменту в державному управлінні.

У 90-х роках відбулося поширення нового публічного менеджменту шляхом запровадження Організацією економічного співробітництва та розвитку Програми публічного менеджменту PUMA (Public Management Program), яка стала інструментом поширення в європейських країнах нового способу мислення в державному управлінні.

Широке розповсюдження цієї Програми збіглося у часі з розгортанням адміністративних реформ у більшості держав ЄС. Такий збіг висвітлює очевидність спільної тенденції використання в державному секторі правил менеджменту, які успішно використовувалися в приватному секторі. У 1995 році в результаті проведеного опитування було виділено такі вісім загальних та послідовних напрямів “нової парадигми для державного управління”<sup>5</sup>, які сприяли утвердженню нового публічного менеджменту як домінуючої матриці мислення вищестоящих державних службовців-управлінців:

- Делегування повноважень та гнучкість.
- Контроль за результативністю та відповідальністю.
- Розвиток суперництва та свобода вибору.
- Надання “відповідних” послуг.
- Надання гнучкості управлінню людськими ресурсами.
- Оптимізація використання інформаційних технологій.
- Поліпшення якості законодавства.

Посилення здатності центральної адміністрації до пілотування Програми.

<sup>3</sup> Халиков М. Менеджмент в госслужбе // Государственная служба. – 2002. – № 6 (20). – С. 57; Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Основи менеджменту: Підручник. – К.: Академвидав, 2003. – С.10.

<sup>4</sup> Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Е.Василевська та ін. – К.: Нора-прінт, 2002. – С.86.

<sup>5</sup> Batal C. La gestion des ressources humaines dans le service public. T. 1. L'analyse des merites, des emplois et des competences. – P.: Editions d'Organisation, 1997. – 255 p.



Заслуговує на увагу той факт, що Програма PUMA стала поштовхом до сучасної трансформації державних адміністрацій шляхом запровадження та використання ними не лише теоретичних, але і практичних засад приватного менеджменту. Її конкретним результатом стало, по-перше, впровадження та використання державним управлінням європейських країн таких економічних понять: маркетинг, клієнт, ефективність, продуктивність, результативність, надання послуг, сервісний характер діяльності.

По-друге, за двадцять років відбулося осучаснення парадигми у сфері державного управління країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку, суттю якої став новий публічний менеджмент. Від класичної системи державного управління він відрізняється такими особливостями:

- новим типом, іншими принципами управлінських відносин;
- використанням сучасних технологій управління;
- науковістю, прагматизмом, орієнтацією на ефективність управління;
- професійно підготовленими управлінцями.

Природно, що саме новий публічний менеджмент сприяв процесу трансформації традиційної моделі управління персоналом (кадрами) у принципово нову технологію кадрового менеджменту, а саме: менеджмент людських відносин. Його основними сферами є:

- керівництво людськими відносинами;
- соціальні відносини;
- розвиток людських ресурсів (управління кар'єрою);
- організація праці та перебування в колективі.

Зрозуміло, що оновлений підхід спрямований на стирання формальних граней між менеджерами-керівниками<sup>6</sup> та підлеглими. За переконаннями науковців ця трансформація є проявом дієвості такого психологічного феномену, як “філософія спільної долі”. Її найвищим проявом є встановлення відносин співробітництва та взаємодії між співробітниками різних ієрархічних рівнів. Ми переконані, що саме наявність партнерських, “ринкових” відносин між суб’єктом та об’єктом управління, при яких кожна сторона на добровільній та взаємовигідній основі вибудовує спільну діяльність і має певні права й обов’язки одна перед одною, і відрізняє менеджмент людських ресурсів від традиційної адміністративної моделі управління кадрами<sup>7</sup>.

Об’єктивно ці відносини більш гуманні у тому значенні, що вимагають підходу до людини як до особистості, а не до елемента, “гвинтика” організації<sup>8</sup>. Тим самим, замість досить-таки фрагментарної структури моделі управління кадрами (персоналом) із жорсткими внутрішніми правилами та безособовим характером стосунків “начальник – підлеглий”, що вимагають підкорення посаді, а не поваги до особи, яка її обіймає<sup>9</sup>, склалася система менеджменту людських ресурсів, зорієнтована на людські ресурси та спрямована на вирішення принципово нових, довготривалих завдань підвищення економічної та соціальної ефективності роботи організації і підтримки її балансу із середовищем. Це надзвичайно важливо нині, оскільки в реальній практиці у будь-якому управлінському колективі близько 64 % співробітників ідентифікують

<sup>6</sup> У нашому дослідженні поняття “керівник”, “менеджер”, “управлінець” вживаються як синоніми.

<sup>7</sup> Халиков М. Менеджмент в госслужбе // Государственная служба. – 2002. – № 6 (20). – С. 57-65.

<sup>8</sup> Під організацією ми розуміємо об’єднання людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної цілі чи цілей.

<sup>9</sup> Гаєвський Б.А., Рехало В.А. Культура державного управління: Організаційний аспект: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – С. 62



себе з “білкою в колесі”, 10-17 % – з “гвинтиком” у механізмі управління і лише 1,5-2 % вважають себе генераторами ідей та ініціаторами нових починань<sup>10</sup>

У зв'язку з цим, ми вважаємо, що серед першочергових завдань осучаснення державного управління чи не найосновнішим викликом сьогодення виступає проблема індивідуалізації особистості в процесі виконання професійної діяльності в органах державної влади. Це надзвичайно важливо саме тому, що “поцінування людини як неповторності в контексті державної служби веде до формування належного образу державного службовця, насамперед, як людини з яскраво вираженими особистісними якостями – ініціативністю, власною позицією, повагою до інших як до особистостей, здатністю приймати виважені рішення, реалізовувати їх на практиці та нести за них особисту відповідальність”<sup>11</sup>.

Зазначимо, що таке виявлення людини у професії – компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів роботи, утвердження себе у творчій праці..., моральна задоволеність життям у колективі, спілкуванням, відносинами, що виникають у процесі професійної діяльності, безпосередньо впливають на загальну комфортність існування індивіда взагалі, вагомою складовою якої є і моральна комфортність<sup>12</sup>. Причому важливо брати до уваги той факт, що витоками розвитку особи є спосіб життя організації, основні ціннісні принципи, культурне середовище, характер відносин у колективі.

Сучасне розуміння менеджменту людських відносин як рівня управлінської культури автоматично актуалізує потребу в таких управлінцях-менеджерах, які на належному професійному рівні готові і можуть здійснювати процес управління людьми. Ця потреба особливо відчутна у сфері державного управління України, яка є специфічною сферою діяльності систем “людина – група людей”, “організатор – група”. І це закономірно, адже в умовах адміністративно-командної системи заохочувався виконавський тип керівника з авторитарним стилем управління. Нині ж місце керівника-диспетчера, слухняного виконавця, сліпо відданого вищестоящому начальству та зорієнтованому на зняття з себе відповідальності й встановлення “потрібних” йому контактів з “верхами”, повинен зайняти керівник нового типу, а саме: управлінець-менеджер, який покликаний володіти:

- знаннями сучасних ринкових відносин;
- відповідним рівнем управлінської культури;
- стратегічним мисленням;
- здатністю сприймати нове та передбачати перспективу розвитку не лише очолюваної ним організації, але й колективу підлеглих;
- розумінням необхідності безперервного особистого творчого вдосконалення;
- здатністю ризикувати у разі необхідності;
- навичками умілого вихователя колективу підлеглих.

Ми поділяємо думку вчених про те, що менеджер – це особлива концентрація здібностей і вміння спілкуватися, створювати умови для розкриття особистого потенціалу співробітників<sup>13</sup>.

Цікаво, що шведські вчені Т. Санталайнен, Е. Воутилайнен, П. Поренне<sup>14</sup> вдало підмітили цю закономірність у запропонованому ними переліку основних управлінських властивостей:

- результативність та бажання багато працювати для досягнення цілей;
- бажання і здатність нести відповідальність та приймати ризиковані рішення;

<sup>10</sup> Державний службовець в Україні: (пошук моделі) / Н.Р. Нижник, В.В. Цветков, Г.І. Леліков та ін. – К.: Ін-Юре, 1998. – С. 83.

<sup>11</sup> Там само. – С.125

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Менеджмент в державному управлінні: Навч. посіб. / В.П. Петков, О.О. Соломенчук, С.В. Петков; За заг. ред. д.ю.н. В.П. П'яtkова. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. – С. 9.

<sup>14</sup> Пугачов В.П. Руководство персоналом организации: Учебн. – М.: Аспект Пресс, 1998. – С.132.



- готовність до змін, уміння управляти ними та використовувати їх на користь організації;
- готовність використовувати відкритий спосіб управління, в основі якого покладено співробітництво зі співробітниками;
- мистецтво приймати швидкі рішення;
- здатність зосереджуватися на теперішньому та майбутньому;
- здатність бачити зміни – як внутрішні, так і зовнішні – і вміння їх використовувати;
- готовність до близьких соціальних взаємовідносин;
- готовність до загального керівництва;
- творчий підхід до своєї роботи;
- постійне самовдосконалення та належна психічна та фізична форма;
- уміння правильно використовувати свій час;
- готовність до мотивації співробітників;
- готовність працювати на чолі добре підготовленого, професійного колективу;
- готовність до політичного керівництва;
- міжнародний кругозір.

Це, в свою чергу, означає, що зусилля керівників зосереджуються на залученні, відборі, просуванні, оцінюванні, стимулюванні, раціональному використанні, розвитку і збереженні в даній організації співробітників, які відповідають її потребам та стратегічним цілям.

Акцент робиться саме на якості залучення, набору та розвитку співробітників; застосуванні колективних, групових методів організації з метою формування сприятливого клімату для делегування компетенцій та відповідальності, а також співробітництві службовців між собою. Цікавими у зв'язку з цим видаються такі пріоритети в управлінні людськими ресурсами в організації<sup>15</sup>:

- 1) займання керівних посад в першу чергу співробітниками своєї організації;
- 2) піклування про якість праці та гордість за досягнуті результати;
- 3) усунення статусного розриву між керівниками і підлеглими (ліквідація різноманітних привілеїв для керівників);
- 4) забезпечення сприятливих умов праці і навколишнього середовища;
- 5) заохочення відкритого ділового спілкування, обґрунтованості та доведеності рішень, участі працівників у процесі прийняття рішень;
- 6) пов'язування звільнення зі спробами знайти співробітнику іншу роботу;
- 7) навчання роботі в команді та формування відповідної культури;
- 8) участь робітників у прибутку організації (отримання ними певної частки від загального прибутку);
- 9) підвищення кваліфікації працівників.

Безумовно, такий підхід породжує зміни як в характері кадрової політики, оскільки вона стає більш активною і цілеспрямованою, так і в управлінській культурі посадовців, адже незаперечним є факт того, що управлінець-менеджер, досконало володіючи організаційною культурою, постійно зайнятий удосконаленням системи управління з метою поліпшення ефективності управління людськими ресурсами.

Не є дивною, у зв'язку з цим, думка вчених про те, що ХХІ століття буде розвиватися на основі інтелекту людських ресурсів. Своє переконання вони пояснюють тим, що розвиток персоналу стане основною ознакою конкурентоспроможності будь-якої організації.

Красномовно, на нашу думку, підтверджують цю тезу японські менеджери з управління людськими ресурсами, пріоритетними напрямками своєї діяльності вважаючи такі<sup>16</sup>:

- 1) розвиток потенціалу людей – 86,6 %;
- 2) розвиток групової діяльності – 47,1 %;

<sup>15</sup> Пугачов В.П. Руководство персоналом организации: Учебн. – М.: Аспект Пресс, 1998. – С. 37



- 3) розвиток професіоналізму старших працівників – 42,4 %;
- 4) розширення різноманітності професій – 38,3 %;
- 5) збільшення фондів мотивації – 29,6 %;
- 6) покращення умов праці – 29,4 %.

Цікавими у зв'язку з цим видаються результати опитування 1500 менеджерів європейських компаній<sup>17</sup>. Вони засвідчили, що до найважливіших рис керівника опитувані відносять такі:

- здатність формувати ефективну команду – 96 %;
- вміння прислуховуватися до думки колег та підлеглих – 93 %;
- здатність приймати рішення – 87 %;
- вміння залучати інших до виконання прийнятого рішення – 86 %.

Природно, що за такого управлінського підходу працівники автоматично, перестаючи бути “кадрами”, розглядаються як “людські ресурси”, головний фактор успіху та найважливіше надбання організації, яке слід берегти, розвивати, уміло використовувати для успішної діяльності усього колективу. При цьому, визнається економічна доцільність капіталовкладень, а саме: витрати на персонал класифікуються не як неминучі витрати, а як інвестиції в людський капітал, що є головним джерелом прибутку. Підхід до людських ресурсів як до одного із основних фондів організації дозволяє говорити про затрати на розгортання програм розвитку людських ресурсів та підвищення кваліфікації як про обов'язкові амортизаційні відрахування<sup>18</sup>, а саме:

Етап 0. Затрати на профорієнтацію. На цьому етапі здійснюється професійна орієнтація та навчання в навчальних закладах майбутніх спеціалістів.

Етап I. Затрати на пошук та відбір персоналу. Ці затрати мають постійний характер, оскільки пов'язані з систематичною роботою кадрових служб по плануванню людських ресурсів, розробці первинної документації, тестових програм для претендентів, а також з укладанням договорів з навчальними закладами, службами зайнятості, спеціалізованими кадровими агентствами тощо.

Етап II. Затрати на персонал в період адаптації. Ця категорія затрат обумовлена оплатою праці щойно прийнятого на роботу працівника.

Етап III. Затрати на персонал в період накопичення потенціалу росту. Їхній розмір дорівнює затратам на оплату праці.

Етап IV. Затрати на персонал в період досягнення професіоналізму. Розмір цих затрат складається не лише із затрат на основну оплату праці, але і затрат на мотивацію та стимулювання праці для підтримання професійної майстерності співробітників.

Етап V. Затрати на персонал в період навчання, підвищення кваліфікації. Ця категорія затрат має низку особливостей. Перш за все вони повинні бути узгоджені з передбачуваними результатами навчання, що вимагає аналізу ефективності пропонованих навчальних програм, потреб та можливостей контингенту слухачів. До того ж цими затратами обов'язково повинні бути передбачені затрати на самоосвіту та самонавчання співробітників.

Етап VI. Затрати на персонал в період капіталізації знань внаслідок підвищення кваліфікації. Обсяг цих затрат співвимірний з затратами періоду досягнення професіоналізму. На цьому етапі відбувається максимальна професійна віддача від працівників.

Етап VII. Затрати на персонал в період зниження та “морального старіння” професіоналізму. Рівень затрат повертається до періоду досягнення професіоналізму. Але

<sup>16</sup> Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2003. – С. 34.

<sup>17</sup> Библиотека управляющего персоналом: мировой опыт. Современный менеджмент: теория и практика: Обзорная информация / Сост. В.И. Яровой; Под ред. Г.В. Щекина. – К.: МЗУУП, 1994. – С. 95

<sup>18</sup> Митрякова О.Л., Юхневич Л.А. Экономические и методические аспекты человеческого капитала // Кадры регионов: материалы всероссийск. науч.-практ. конф. Нижний Новгород, – 26 – 27 сентября 2001 г. – Н. Новгород: НИМБ, 2001. – С. 127-128.



різниця між ними полягає тепер у тому, що використовувана раніше система мотивації та стимулювання праці перестає приносити позитивні результати, а рівень продуктивності працівника знижується внаслідок випереджаючого росту науково-технічного прогресу і старіння накопичених знань та навичок.

Вартим уваги є досвід тих передових організацій та компаній світу, в яких вкладені у персонал засоби були свідомо переміщені у бухгалтерських звітах з графи “витрати” у графу “капіталовкладення”.

Так, наприклад, в США більшість великих фірм витрачають на підготовку менеджерів понад 1 % оборотних коштів. До того ж, основам менеджменту в цій країні щорічно навчається близько 70 тис. осіб. У Франції, відповідно до закону, будь-яка організація з кількістю службовців понад 10 осіб зобов’язана витратити щонайменше 1,6 % загальної суми заробітної плати на забезпечення підвищення професійної кваліфікації управлінців різного рангу. Великі компанії витрачають на цю справу понад 3% фонду заробітної плати.

Вітчизняні науковці відзначають, що нині новий тип управлінських відносин і, відповідно, нові технології управління розповсюджуються в усіх сферах, у тому числі соціальній, військовій, педагогічній, муніципальній, державній тощо. Це дає нам усі підстави стверджувати, що менеджмент є характерним для ринкового суспільства і етапом управлінської діяльності, і мистецтвом керувати будь-яким соціальним об’єктом (людьми, організаціями), і високим управлінським професіоналізмом.

Проте ми вважаємо, що у нашій країні поки що складаються лише зовнішні форми та атрибути менеджменту людських ресурсів у державному управлінні, оскільки:

по-перше, все ще відсутнє головне: нова система відносин в державному апараті, орієнтована на реальну ефективність, на працівника як особистість, на впровадження нових прийомів та технологій управління людськими ресурсами в державній службі;

по-друге, у трактуванні державної служби все ще превалює її розуміння як правового або соціально-політичного інституту. Безперечно, це – суттєві сторони цього суспільного феномену. Однак, ми вважаємо, що в сучасних умовах розвитку суспільства в оновленому менеджерському трактуванні державна служба перш за все має розумітися як система внутрішніх ієрархічних управлінських відносин та зв’язків, від якісних показників якої залежить ефективність державного управління в цілому;

по-третє, безперервна професійна освіта та навчання поки що не розглядаються державними службовцями, управлінцями-менеджерами усіх рівнів, в першу чергу, як особливий вид трудової діяльності;

по-четверте, все ще існує штучний бар’єр між менеджментом в комерційних та державних організаціях. Він може бути подоланий дуже швидко шляхом ширшого висвітлення досягнень сучасного менеджменту в рамках програм навчання та підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів;

по-п’яте, розповсюдження передового, як національного, так і зарубіжного досвіду на усіх рівнях державного управління, все ще носить фрагментарний характер, а не відбувається на постійній та системній основі;

по-шосте, програма управління людськими відносинами поки що не знайшла свого впровадження в освітніх програмах навчання державних службовців усіх рівнів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 1 від 2 вересня 2003 року)*

