

УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМИ РЕСУРСАМИ ЯК СКЛADOVA СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кобзев Ігор Володимирович

кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри інформатики та комп'ютерної техніки, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця,

Мельников Олександр Федорович

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної кібернетики, Харківський національний університет радіоелектроніки,

Полуляхов Ігор Вікторович

ФОП, Харків,

Як було показано у [1–3], сучасне управління трудовими ресурсами в органах державного управління повинно базуватися на партнерських відносинах і мати стратегічну перспективу, тобто бути «вписаним» у систему стратегічного управління в організації.

Як відомо, стратегія організації – це шаблон рішень і дій, які надають організації можливість реалізувати свою місію, це концептуалізація того, чим організація має намір бути, і як вона реалізовуватиме свої плани на майбутнє. Зазвичай стратегічне управління включає наступне: уточнення місії організації та побудову на її основі дерева цілей; ідентифікацію потреб основних клієнтів; розпізнавання сильних і слабих сторін, можливостей і загроз (SWOT аналіз); розробку планів дії для реалізації стратегічних завдань; розміщення ресурсів; здійснення тактики; і оцінювання результатів стратегічних дій [1]. Але слід наголосити, що важливим аспектом будь-якої організаційної стратегії є розробка і адміністрування управління трудовими ресурсами [2]. Основна стратегічна проблема тут – це розробка системи управління людськими ресурсами і впровадження її способом, який допомагає, а не перешкоджає досягати загальних стратегічних цілей і бачення організації.

За великим рахунком, кінцевою метою будь-якої стратегії є досягнення високої результативності та ефективності діяльності. Однак, на думку деяких дослідників, для цього організація повинна мати низку специфічних рис, а саме:

- бути заснованою на практичних навичках;
- постійно встановлювати цілі й оцінювати результати;
- поглиблювати знання та розвивати навички працівників, робити наголос на розвиток людських ресурсів, що передбачає впровадження системи постійного навчання;
- створювати менш бюрократичні, більш децентралізовані організаційні

структури для забезпечення більш швидкого реагування на вимоги клієнтів та інші зміни зовнішнього середовища;

- інвестувати в технології для збільшення інформаційного потоку і для моніторингу досягнень організації;
- приймати зміни;
- бути підзвітною зацікавленій громадськості [3].

Виходячи із зазначеного, розглянемо роль державного управління трудовими ресурсами при реалізації стратегічних цілей і для стратегічного розвитку організації. Основні проблемні питання при цьому полягають в тому, наскільки управління трудовими ресурсами сприяє розвитку персоналу з погляду цінностей розвитку організації і чи впливає управління трудовими ресурсами конструктивно на органи державного управління в їх відносинах з громадянами, що є важливим вимірюванням демократії. Іншими словами, наскільки інтегрованими повинні бути управління трудовими ресурсами і розвиток організації заради створення сприятливих умов для досягнення стратегічних цілей в сучасних органах державного управління, де досягнення організації досі часто розуміються як розв'язання традиційних внутрішньоорганізаційних проблем управління, а не сприяння конструктивній взаємодії з громадянами, як це, на думку багатьох науковців, має бути [2].

Розвиток державної служби в різних країнах в цілому відображає постійно змінні критерії конкуруючих цінностей [1]. Наприклад, управління трудовими ресурсами перестало бути елітарним, як це було при його виникненні, і робляться певні спроби для забезпечення більшої міри егалітаризму і репрезентативності. Так само робляться постійні спроби для ізоляції систем державної служби від політики, хоча це бажання конкурує з пошуком способу щодо того, як зробити системи людських ресурсів розумно чуйними до адміністративного керівництва. Ідеї стосовно ретельного відбору державних службовців, збереження кадрів і кар'єрного зростання, заснована на оцінюванні досягнень, продовжує існувати як основна ідея. Але поряд з цим з'являються намагання отримати більш гнучкий персонал за рахунок залучення тимчасових працівників. І все це відбувається на тлі того, що довгий час органи державного управління підтримують віру в те, що вони повинні бути зразковими працедавцями [2].

Поняття про те, що складає високопродуктивне управління за мірками сьогоденного суспільства, це як було і завжди, передбачає успішне управління всередині організації. Однак в різний час переважали різні ідеали, змагаючись один з одним за лідерство, як у сфері «загального» управління, так і управління трудовими ресурсами. Так, ефективне і економічне виконання, яке можна віднести до категорії менеджеризму, може також розглядатися як основа управління трудовими ресурсами, що базується на регулюванні методів роботи з персоналом, включаючи філософію функціоналізму і прихильність до посередницьких послуг.

Особливо з цього приводу слід відзначити «новий публічний менеджмент», котрий продовжує переважати як модель державного управління в багатьох країнах [1; 2]. Основними рисами цієї моделі є такі:

- з'явлення професійного менеджменту в публічному секторі;
- зміщення акцентів із процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом;
- наявність ясних стандартів та індикаторів ефективності;
- тенденція до дезагрегування організаційних одиниць у публічному секторі;
- впровадження елементів конкуренції в публічному секторі;
- широке запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектора;
- акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів [3].

Розглядаючи «новий публічний менеджмент», на наш погляд, важливим є підкреслити, що дана модель як жодна інша має суттєве економічне підґрунтя. Можна визначити три економічні теорії, що вплинули на формування даної моделі, а саме теорію принципала-агента, теорію суспільного вибору, теорію вартості угоди.

Перша з них, теорія принципала-агента, яку первинно було запропоновано для пояснення частоті розбіжності в цілях менеджерів (агентів) і засновників чи акціонерів (принципалів) приватних фірм, вплинула в державному управлінні, насамперед, на розуміння відповідальності. Взагалі, питання відмінності інтересів агентів і принципалів досить широко розглядаються в літературі. Так, Дж. Вікерс і Дж. Ярроу [1], зазначають, що основна проблема, яка виникає тут, це те, що принципал (принципал) прагне встановлення стимулів для агента (агентів), що приймає рішення, впливові стосовно принципала, – стимулів, які спонукають його діяти таким чином, щоб максимально сприяти досягненню основних цілей принципала.

Друга теорія, суспільного вибору, як ключовий принцип вважає можливість раціонального передбачення поведінки суб'єкта. Один з найбільш відомих adeptів цієї теорії Дж. Стіглер зазначає, що раціональна людина повинна спрямовуватися системою стимулів, у межах якої вона діє, і незалежно від власних бажань, така людина повинна відвертатися від тих видів діяльності, що несуть проблеми і неприємності й захоплюватися тими, що приносять винагороду [2]. Виходячи з цього, бюрократи замість того, щоб мотивуватися суспільними інтересами, мотивуються власними інтересами, намагаються максимізувати власну вигоду за рахунок організації. Відтак, «класичні» бюрократії просто за своєю природою не можуть діяти ефективно.

Виходом з такої ситуації є, на думку прибічників теорії суспільного вибору, перехід до такої моделі державного управління, де роль держави була б мінімальною, а роль ринкових сил – максимальною з можливого. Даний погляд знайшов відображення в «новому публічному менеджменті» у вигляді появи конкуренції в державному управлінні, а з нею і можливості вибору, і передачі деяких видів діяльності приватним організаціям.

Третя теорія, вартості угоди, також вплинула на державне управління. З цього приводу Е. Грей і Б. Дженкінс [1] зазначили, що ця теорія піддала сумніву

поняття про те, що угоди як такі не мають вартості, й визначила обставини, за яких організація може віддати перевагу укладанню контракту для виконання якоїсь діяльності замість того, щоб робити це власними силами. Це, на думку авторів, може бути використаним і в діяльності органів влади, перейшовши до укладання контрактів зі сторонніми організаціями та до забезпечення певної конкуренції, що дозволить уникнути високої вартості деяких угод.

Всі відзначені теорії виникли в рамках концепції «економічного раціоналізму» (або «неокласичної економіки»), яка визнає користь та необхідність взаємопроникнення публічного та приватного сектору. Тому не дивно, що «новий публічний менеджмент» має тенденцію розглядати державне управління як підприємство, кероване законами ринку, і таке, що ставиться до громадян як до споживачів.

Проте поняття «споживач» у такому контексті є незрозумілим багатьом дослідникам, які наполягають на тому, що статус громадян у відносинах з органами влади є більш значущим і включає права, закріплені в самій основі демократичного управління, яке не може і не повинне прирівнюватися до роздрібних операцій. Відтак висловлюється побоювання, що зосередження на ефективності управління є ризиком для основних ідей демократичної держави і є формою регресу в часі на більш ніж сто років тому, коли державне управління короткозоро розглядалося як прагнуче скопіювати цінності індустріалізму, не беручи до уваги цінності «публічної служби» [3].

Звідси часто випливає важливе питання: чи є обмеження у виборі в державному управлінні між інструментальними значеннями або більш широкими демократичними принципами? Розглядаючи питання таким чином, ми стаємо перед помилковою дилемою, подвійно оцінюючи державне управління як збірку з адміністративної ефективності та вищих амбіцій державної служби.

Ці два поняття не є тими, що виключають одне одного, але що є проблематичним – так це чекати, що управління трудовими ресурсами припинить позиціонувати себе як «захисника» системи найму та підвищення по службі державних службовців і регулятора істотних внутрішньоорганізаційних функціональних процесів. Розширення цієї розумної, але спотвореної особливості для того, щоб як-небудь допомогти органам влади задіювати більш демократичні процеси в роботі з громадянами є складною задачею.

Ще одне питання, яке слід поставити: якщо управління трудовими ресурсами в сфері державної служби хоче відігравати значну, стратегічну роль, то який процес підходить для того, щоб допомогти поліпшити роботу усередині організації і в той же час посилити зворотний зв'язок і полегшення участі громадян в процесах державного управління? Відповідь на це питання лежить в обіцянці управління трудовими ресурсами стати двигуном змін і розвитку в організації.

Ці питання наочно ілюструють те, що роль управління трудовими ресурсами поступово міняється від підтримуючої до стратегічно важливої. Причому це вірно не лише для технічних і специфічних сфер, а і все більш є справедливим

для сфер послуг, комунікацій та управління. Отже, управління трудовими ресурсами все більше впливає на розвиток організації, на якому тут слід зупинитися докладніше.

Розвиток організації – це водночас філософія і технологія [3]. Філософськи цей розвиток, по-перше, представляє впровадження певних цінностей, які для сучасних організацій мають бути демократичними. Для працівників це означає право на участь, право голосу і кар'єрне зростання. По-друге, організації сьогодні розглядаються як соціальні системи, в яких індивідууми мають внутрішню потребу до творчості та реалізації свого потенціалу в роботі. Тому розвиток організації має бути гуманістичним або піклуватися про людей в тому сенсі, що робота не повинна розглядатися тільки як ще один виробничий чинник, а і як процес значущої праці, спосіб для зростання і розвитку особи, підтримуючи при цьому довіру у взаємостосунках. Зрештою, розвиток організації дозволяє сподіватися, що працівники можуть вирішити їх власні проблеми, якщо їм наданий шанс [1; 2].

З іншого боку, розвиток організації має практичну спрямованість, оскільки існує зацікавленість в залученні людей, що обмінюються думками щодо того, як долати труднощі. Наприклад, досить часто для розвитку організації використовується процес, в ході якого працівників просять ідентифікувати проблеми, знайти їх розв'язання за допомогою техніки «мозкового штурму» (або іншої), обнародувати дані, прийти до згоди, і коли в результаті взаємодії людей напрям дій стає ясним, починають діяти з метою розв'язання проблеми. Залежно від успіху, або його відсутності даний процес може повторюватися. Процес є відкритим, егалітарним і злагодженим, до працівників ставляться з повагою, як до таких, що знають, в чому полягають їхні проблеми, і як знайти розв'язання цих проблем, а працівники вирішують свої проблеми самостійно, не перекладаючи їх на кого-небудь.

Зрозуміло, що люди більше підтримують ті рішення та їх виконання, в ухваленні яких вони брали участь. Це одна з переваг участі. Люди пізнають більше, якщо вони залучені і одержують різні навички у разі, коли їхня участь базується на використуванні інших ідей і досвіду. Тобто люди навчаються в ході спільної діяльності [2].

Значущість розвитку організації і методи, що використовуються, добре узгоджуються з внутрішніми прагненнями організації до високої результативності, а у багатьох сучасних органах влади також, якщо є шанс, з метою розширення участі громадян в управлінні за допомогою більш широкого їх залучення, що є необхідною умовою демократичного державного управління. Слід розуміти, проте, що державні службовці, які не відчують на собі цінностей розвитку організації маловірогідно застосовуватимуть ці критерії в своїх взаємодіях із сторонніми. Державні службовці навряд чи розглядатимуть застосування процесів активної участі в управлінні при роботі з громадянами, коли їм в цих правах відмовлено.

Слід визнати, що у теперішній час багато уваги приділяється поліпшенню управління трудовими ресурсами в органах влади, як ефективному інструменту

державного управління в цілому, але ідея, що воно може стати корисним інструментом для збільшення довіри між державними організаціями і громадянами, залишається майже цілком незадіяною. Головна проблема полягає в тому, що співробітники органів влади не бажають зробити надбанням широкої публіки методи роботи своїх організацій точно так, як і багато хто відмовляється привертати працівників до рішення внутрішніх проблем організації [2].

Мабуть єдиним виходом з такої ситуації є перехід до «відкритого управління», спрямованого на підвищення довіри та заохочення участі. Одним з методів реалізації відкритого управління на місцевому рівні (наприклад, на міському) є створення «академії громадян». Дана академія – це форум для громадян, щоб мати нагоду отримати з перших рук уявлення про те, як функціонує місто. Відкрита будь-якому зацікавленому громадянину, академія пропонує декілька тижнів навчання, протягом якого кожний міський департамент представляє інформаційні програми і проводить ознайомлення на робочих місцях, щоб познайомити громадян зі всіма аспектами надання послуг міською владою. Як і засідання міської ради, заняття академії транслюються по місцевому телебаченню, забезпечуючи ще одну можливість для всіх громадян отримати більше знань про свою владу.

Можна провести паралель між проблемою відвертості органів влади громадянам і звільненням потенціалу працівників цих організацій, що передбачає великий ступінь участі. Але на практиці багато керівників в органах влади не люблять ділитися знаннями й ідеями зі своїм персоналом. До того ж, багато хто з цих же керівників вважає, що схвалюючи ініціативу працівників, вони дають можливість людям критикувати те, що здається прийнятним як статус-кво.

Насправді, дана проблема глибше. Відкритість організацій зворотному зв'язку (який не завжди позитивний) для того, щоб стати більш демократичними і ефективними, лякає деяких управлінців. Тому внутрішнім і зовнішнім відносинам людей і участі громадськості, як громадян, так і службовців, є активна протидія через недовіру, але слід розуміти, що отримання справжнього зворотного зв'язку від персоналу – це перший крок на шляху створення справжньої високоефективної організації.

Слід визнати, що для багатьох керівників це не є простим. Невідомо, що громадяни або працівники скажуть або, що виберуть робити в якій-небудь ситуації, і багато керівників знаходять, що подібна потенційна реальність є дуже ризикованою. Щоб дозволити людям, персоналу і громадянам, стати учасниками загальнодоступного діалогу і ухвалення рішень, потрібна позитивна оцінка компетентності людей і їх здатності вчитися і заборона власних поривів все контролювати.

Зрозуміло, що питання в обох випадках, розвиток працівника або суспільства, не може бути вирішено тільки управлінням трудовими ресурсами, але управління трудовими ресурсами, спираючись на цінності розвитку організації, може допомогти в створенні культури праці, яка готує державних службовців до більш демократичних способів управління як всередині органів влади, так і у

взаємодії між цими організаціями та громадянами. Іншими словами, управління трудовими ресурсами може допомогти змінити культуру органів влади в плані ставлення до персоналу і громадян. Вірно те, що основна маса роботи з управління трудовими ресурсами є технічною і бюрократичною. Це зовсім не означає, що вона не потрібна. Розрахунок заробітної платні, робота з розподілу виплат, оголошення про вакансії, перевірка документів кандидатів, рекомендації щодо методів оцінки працівників, консультації по трудових суперечках, викликаних порушеннями правил, – все це частина робочого процесу. Важко уявити собі, що ці дії можуть перетворити культуру праці, але необхідно розуміти, що якщо не виконувати цю роботу добре та у душі допомоги, працівники можуть саботувати створення системи високоякісної праці.

Деякі кадрові служби мають власне місце в розвитку організації, хоча не повсюдно. Там де такі функції існують, до їхніх безпосередніх обов'язків належить розробка сумісних цінностей усередині організації, які можуть розповсюджуватися на клієнтів, і підтримка відвертості як всередині, так і за межами організації. Але навіть не маючи таких обов'язків, професіонали управління трудовими ресурсами знайомі з сферою діяльності своєї організації та можуть розвивати навички і знання, які дозволили б їм забезпечити велику прозорість в організаційних процесах за допомогою участі персоналу і громадян.

Важливо наголосити, що роль управління трудовими ресурсами в навчанні персоналу і розвитку організації передбачає роботу зовні бюрократичних меж, виконання не лише вищезазначених «традиційних» функцій, а і таких як розвиток навичок управління, комунікація, вирішення конфліктів, обслуговування клієнтів, управління якістю, навчання управлінських кадрів, тобто все те, що забезпечує розвиток трудових ресурсів, який, у свою чергу, можна розглядати як переважний метод втручання в розвиток організації.

Певну роль в цьому можуть відігравати і трудові контракти. Вони зазвичай включають широкий ряд договірних пунктів, і те, як обговорюються умови таких угод, – з позицій протистояння або, не ущемляючи нічийих інтересів, – є відправним пунктом і має наслідки для того, як працівники і управлінський персонал думають про вирішення протиріч, як один з одним, так і з громадянами. Ціла низка пунктів, які можуть бути описаними як результат процесу, є також важливими для зв'язку «розвиток організації – управління трудовими ресурсами», і ці моменти впливають не лише на культуру вирішення конфліктів, а і на організаційну культуру в цілому.

Проте щоб допомогти змінам в культурі організації, кадровим службам необхідно знаходитися «в кімнаті». В той же час, як показує практика їх часто запрошують на наради з важливих стратегічних питань *post factum*, щоб допомогти з упровадженням вже ухвалених рішення. Але це не є стратегічною роллю, це – технічна підтримка і не більше. В той час як було показано вище управління трудовими ресурсами повинно займати саме стратегічне положення в організації.

Якщо внутрішня роль управління трудовими ресурсами обмежена, то можуть виникнути проблеми в підготовці людей до цінностей відкритого управління і

упевненості в необхідності участі в житті організації. Для розв'язання цих проблем необхідно мати вдосконалену програму з розвитку трудових ресурсів і працювати, щоб скоротити тертя між працівниками і управлінським персоналом. Але це є застарілий погляд, адже в сучасних організаціях працівники кадрових служб мають також переконувати керівників організації, що те, що працює всередині, можливо, також успішно застосовано при взаємодії із зовнішніми партнерами.

Отже, управління трудовими ресурсами в органах влади може і має стати тією функцією організації, яка має справу з прогресивним стилем керівництва, що реалізується за допомогою дій, спрямованих на постійний розвиток трудових ресурсів, через застосування на практиці кращих методів навчання та підвищення кваліфікації працівників.

Список літератури

1. Мельников О.Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців: дисертація доктора наук з держ. упр.: 25.00.03 / О.Ф. Мельников; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. –Х., 2009. – 495 с.
2. Зінкевічус В.О. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі: навчальний посібник / – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 124 с.
3. Мельников О.Ф. Складові професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців / О.Ф. Мельников // Вісник УАДУ. – 2002. – №1. – С. 359–367.