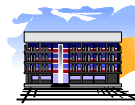


Державна
служба,
служба в органах
місцевого
самоврядування



Людмила Пашко,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Гармонізація управлінських відносин у форматі "керівник - підлеглий": реальність чи утопія?

Стаття присвячена проблемі гармонізації управлінських відносин між керівником-оцінювачем та оцінюваним службовцем. Автор подає власну точку зору на процес сучасного оцінювання службовців.

Ключові слова: управлінська взаємодія, управління людськими ресурсами, оцінювання людських ресурсів, керівник-оцінювач, оцінюваний службовець.

The article is devoted the problem of harmonization of administrative mutual relations between a leader-appraiser and estimated civil servant. An author gives an own point sight on the process of modern evaluation of office workers.

Key words: administrative co-operation, management, evaluation of human resources, leader-appraiser, estimated civil servant.

Постановка проблеми. Успішне подолання викликів сучасності неможливе без модернізації функціонування держави. При цьому головний акцент в оновленні державних інститутів має бути зроблено на оновлення та вдосконалення управління людськими ресурсами (УЛР)*. Сучасна державна служба в Україні має бути передусім високоінтелектуальним духовно-культурним соціальним інститутом, у якому особистість державного службовця визнається основним суб'єктом. Такий підхід неминуче і обов'язково забезпечить стабілізацію апарату органів державної влади на основі, по-перше, підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців** керівної та виконавчої ланок; по-друге, постійного вдосконалення ними професійної майстерності та набуття нових соціально значимих сучасних рис; по-третє, об'єктивного стимулювання ефективності й результативності управ-

* Під людськими ресурсами автор розуміє як державних службовців, так і керівників органів державної влади.

** Терміни "чиновники" та "державні службовці" автор використовує як синоніми.

лінської праці у сфері державного управління; по-четверте, рішучого здійснення процесу осучаснення оцінювальної процедури з розробкою нових підходів до вирішення практичних завдань оцінювання людських ресурсів (ОЛР) у сфері державного управління [1, с. 1].

Аналіз сучасних досліджень свідчить, що особливий інтерес становлять наукові розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, у яких досліджуються проблеми оцінювання й управління людськими ресурсами та соціальних технологій, а саме: Л.Акера, К.Баталя, Дж.Г.Бойєтта, Дж.Т.Бойєтта, Д.Боссаерта, О.О.Борисової, С.Вальмона, Ж.Ле Галля, Д.Гоулмана, Р.Бояціса, Е.Маккі, П.В.Журавльова, В.М.Іванова, О.Я.Кібанова, В.І.Кноррінга, В.М.Князева, А.І.Кредісова, О.В.Крушельницької, Б.Г.Литвака, Н.Р.Нижник, В.І.Патрушева, Г.Саймона, В.В.Травіна.

Метою статті є дослідження сутнісних характеристик управлінської взаємодії у форматі "керівник-оцінювач - оцінюваний підлеглий".

Виклад основного матеріалу. Сучасний підхід до ОЛР вимагає обов'язкового осмислення таких елементів: розуміння керівником як суб'єктом управління соціально-психологічної сутності оцінювальної процедури як управлінської діяльності; усвідомлення як оцінюваним, так і оцінювачем сучасної філософії оцінювання професійної діяльності; визначення взаємних очікувань обома учасниками оцінювальної взаємодії; використання результатів оцінювання для подальшого професійного розвитку не лише оцінюваного службовця, а й керівника-оцінювача; застосування обома учасниками оцінювального процесу елементів інтерактивної взаємодії [1, с. 9].

Вважаємо, що підхід до оцінювання державних службовців як до основної кадрової технології системи УЛР має спрямовуватися на досягнення таких цілей [1, с. 9-10]:

- визнання позитивних професійних рис оцінюваного службовця;
- адекватне кадрове реагування як на результати оцінювання, так і на сподівання самого державного службовця стосовно його професійного потенціалу, кар'єрного зростання, подальшого професійного навчання, мотивації досягнень;
- сприяння кращому управлінню кар'єрою кожного службовця;
- виявлення та розв'язання проблем, пов'язаних з розвитком організації як соціальної динамічної мікросистеми;
- оцінювання ефективності та дієвості поточної управлінської діяльності з метою визначення конкретних заходів щодо її вдосконалення;
- запобігання управлінським проблемам та їх розв'язання;
- поліпшення якості функціонування всієї державної служби як ефективної системи надання якісних державних послуг громадянам України;
- удосконалення партнерських відносин між керівником-оцінювачем та оцінюваним службовцем.

У своєму дослідженні автор під взаємовідносинами та взаємодією керівника-оцінювача з оцінюваними державними службовцями розуміє особливу сферу управлінських відносин, що визначається як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами.

Б.В.Литов слушно зауважує, що управлінські відносини в цілому та в процесі оцінювання службовців зокрема чітко окреслюються такими суттєвими для професійної діяльності на державній службі елементами [2, с. 45]:

1) професійним статусом, який, фіксуючи службово-правову "нішу" чиновника в організації, визначає набір функціонально-рольових приписів. Саме відповідно до них службовець застосовує форми службової поведінки;

2) функціональною роллю, яка є практичним втіленням статусу щодо виконання чиновником своїх службових обов'язків;

3) статусно-рольовою характеристикою державних службовців, що, на думку Д.Раламбо, уподібнює їх до акторів, які, отримавши свої ролі, повинні опановувати наперед визначені функції;

4) відносинами, які, складаючись у чітких межах організації адміністративного типу, автоматично запрограмовуються низкою існуючих та обов'язкових для дотримання законодавчих положень, норм, приписів, інструкцій, регламентів тощо.

При цьому автор вважає, що чіткість адміністративної організації, на жаль, не є автоматичною гарантією існування гармонійних відносин між керівником та підлеглими службовцями, об'єднаними спільністю цілей та завдань професійної служби, спрямованої на процвітання Української держави.

Аналіз наукової літератури зарубіжних авторів свідчить також про часті прояви заформалізованих бюрократичних відносин між керівниками та підлеглими. Так, науковий співробітник Нижньосаксонського інституту підвищення кваліфікації викладачів Е.Курдт, аналізуючи рівень демократичності управління, виявив такі негативні риси у поведінці керівників:

- бюрократичне чванство, проявом якого є зрозуміла поведінка керівника щодо підлеглих, нижчестоящих в адміністративній ієрархії;

- адміністративне боягузтво. Будучи своєрідним зворотним боком бюрократичного чванства, воно проявляється в неготовності керівника взяти на себе повну відповідальність за прийняття рішень. При цьому він цілком заперечує ініціативу підлеглих і до того ж у нього завжди "підгинаються колінця", коли він повинен реагувати на критику вищестоящих керівників та інстанцій [2, с. 47].

Разом з тим цей учений і в поведінці підлеглих виділяє такий негативний прояв, як "адміністративний трепет" перед керівництвом.

Вважаємо, що оскільки ці риси притаманні й українським державним службовцям, доцільно було б детально проаналізувати їх вплив на процес ОЛР у сфері державного управління зокрема та УЛР у цілому.

Своєчасність та необхідність такої наукової розробки підтверджується, наприклад, результатами дослідження російських соціологів, проведеного серед федеральних службовців Уряду РФ та низки міністерств. На запитання про те, чи відчувають вони страх у спілкуванні з начальником, ствердно відповіли 32% респондентів. Несподіваним результатом цього дослідження стало виявлення такої тенденції: чим вищою є службова інстанція, тим більша кількість службовців відчуває страх перед своїм керівником. Так, в апараті уряду РФ таке почуття відчували 47% державних службовців, у тому числі 43% керівників департаментів та 49% спеціалістів [2, с. 47].

Як свідчать результати аналізу, гострою проблемою сьогодення на державній службі все ще залишається нездатність та неготовність керівника на практиці організовувати роботу в команді службовців різних ієрархічних рівнів. Управлінський егоцентризм керівництва такого типу призводить не лише до неможливості й небажання підлеглих проявляти творчість та ініціативність на роботі, а й до їх "внутрішньої еміграції", що настає внаслідок максимального прояву таких негативних явищ, як: внутрішня резигнація, емоційне "вигорання" тощо. На думку Е.Курдта, такий стиль управління є однією з головних причин занадто сповільненого темпу не лише проведення необхідних змін в органах влади, якщо вони відбуваються взагалі, а й процесу прийняття управлінських рішень.

Вищенаведені факти підтверджують нашу думку про те, що першочерговим завданням сучасного керівника має стати його спрямованість на підвищення професійного рівня ОЛР та УЛР у сфері державного управління, яка в нинішніх умовах функціонування вітчизняного інституту державної служби має бути визнана запорукою гармонізації управлінських відносин.

Це, на думку автора, - виклик сучасності, оскільки вдосконалення якісних характеристик керівників на всіх рівнях ієрархії безпосередньо сприятиме:

- по-перше, підвищенню активності і творчості державних службовців у процесі виконання ними службових обов'язків;
- по-друге, підвищенню самостійності управлінців, їх готовності брати на себе відповідальність за реальну ситуацію в організації, оцінювати чиновників за критеріями їх професійного внеску та рівня професіоналізму [2, с. 54].

Необхідність та першочерговість таких кардинальних змін підтверджують результати соціологічного опитування 500 високопоставлених працівників державної служби Франції. Більшість з них, а це 75% від загальної кількості респондентів, висловили побажання, щоб до оцінювання їхньої діяльності застосовувалися такі самі критерії, що й до оцінювання діяльності менеджерів у приватному секторі. Причому 34% висловили бажання стати справжніми менеджерами, тобто нести повну відповідальність за УЛР та управління фінансами організації [2, с. 54].

Заслугує на увагу ще одна тенденція, а саме: дедалі більша спеціалізація функцій державної служби у професійному плані, що унеможливорює зверхність керівника над підлеглими. Це пояснюється тим, що на багатьох ділянках професійної діяльності кваліфікація підлеглих службовців є вищою за кваліфікацію керівника, внаслідок чого його формальний авторитет вже не підкріплюється його "функціональним" авторитетом.

На нашу думку, має рацію Б.В.Литов, що такий стан справ ставить під сумнів моральне право керівника втручатися у професійну сферу діяльності підлеглого, жорстко контролювати і спрямовувати її, оскільки таке втручання стає неможливим унаслідок автоматизації багатьох управлінських процесів, використання в них нових інформаційних та інших технологій, що ґрунтуються на новітніх досягненнях науки та техніки, володіти якими здатний лише професійно підготовлений до цього спеціаліст. Все це зобов'язує керівника знаходити прийнятну форму відносин з підлеглими, більше спираючись на їхні знання й досвід, поважати та цінувати їх як професіоналів, знавців своєї справи, не допускаючи надмірного чи й некомпетентного втручання в їхню професійну діяльність [2, с. 56-57].

У зв'язку з цим у сфері державного управління актуальною, на нашу думку, має стати проблема пробудження творчих сил кожної особистості, задіяної на державній службі, з метою повного використання людського фактора як головного ресурсу в управлінні. Це - виклик сьогодення, від успішності подолання якого залежить конкурентоспроможність вітчизняної сфери державного управління та інституту державної служби.

Як показав аналіз, більшість науковців глибинним недоліком у діяльності державних службовців вважає саме відсутність у них здатності та готовності до постійного саморозвитку й самовдосконалення. Це надзвичайно важливо сьогодні, оскільки невміння чиновника виправляти власні недоліки і працювати над своїм зростанням перетворює його ділове життя в рутину [3, с. 49].

У зв'язку з цим особливого значення набуває вивчення суб'єкта управління як особистості з властивими їй характерними рисами вільного саморозвитку та самореалізації особистісного потенціалу. При цьому важливо враховувати, що особистість - це не тільки продукт суспільних відносин, вона не лише освоює норми та цінності соціального оточення в процесі соціалізації, але, по-перше, щоразу реалізує себе у специфічній формі залежно від свого творчого потенціалу; по-друге, піддаючись соціальному впливу та розкриваючи свої життєві сили, формуючи волю, переконання, свій внутрішній світ у настановах, поведінці, справляє зворотний вплив на соціальний простір, перетворюючи його відповідно до наявних цінностей [4, с. 216].

На наше переконання, особистісний підхід до чиновника надасть необхідної сучасної "випереджальності" усій вітчизняній сфері державного

управління. Причому головне в такому "випереджальному стані" цієї сфери полягає в тому, щоб професійно зайняті в державному управлінні люди були здатні до інтелектуального, творчого напруження, володіли потужним аналітичним і прогностичним мисленням, суспільною спрямованістю сповідуваних цінностей, високою особистою мораллю, навичками демократичного управління суспільними процесами, свідомістю, поведінкою і діяльністю людей [5, с. 286].

Необхідно зазначити, що ця думка не є новаторською, оскільки, як засвідчив аналіз наукової літератури, ще у 70-х рр. XX ст. відомий російський науковець В.Г.Афанасьєв детально досліджував управлінський ресурс як інтегрально-інтелектуальний, визначальний чинник розвитку суспільства. Він зробив, на наш погляд, революційний не лише для тієї епохи, а й для нинішньої висновок про те, що неухва до цього ресурсу неминуче призводить до стагнації суспільного розвитку. Крім того, дослідник звернув увагу на те, що головним суб'єктом управління є не держава, не влада, а творча людина, причому її ресурси саме у сфері державного управління є невичерпними [6-8].

Сучасний стан справ у вітчизняній сфері державного управління свідчить про надзвичайну актуальність цієї проблеми для успішної діяльності державного апарату і в XXI ст. Це пояснюється тим, що в багатьох країнах і суспільство, і політичні організації, які перебувають при владі чи орієнтовані на оволодіння нею, і професіонали-управлінці, і громадяни усвідомили, що для нормального суспільного розвитку потрібен добре організований і функціонуючий державний апарат, а в ньому - найкращі і найбільш підготовлені та талановиті представники народу [5, с. 286].

Очевидним нині є те, що технологічні та організаційні зміни зумовлюють нові вимоги як до чиновників у цілому, так і до кожного службовця як такого, що готовий до "гнучкого вибору траєкторії свого професійного розвитку" професіонала з більш широкою професійною та посадовою компетентністю [9].

Доцільність сучасної переорієнтації у підході до державного службовця автор статті вбачає у тому, що він:

- унеможливить будь-яке приниження гідності державного службовця як особистості;
- чіткіше окреслить його людські можливості з погляду їх використання задля досягнення цілей організації та особистісного зростання;
- актуалізує необхідність урахування розмаїття проявів людини адміністративної як особистості в соціальному вимірі її буття в організації. Це, передусім, фізичні та психологічні зусилля, знання, навички, вміння, інтелектуальний розвиток, моральні настанови і творчий потенціал державного службовця.

Крім того, людські можливості чиновника та їх реалізація безпосередньо залежать від фактора спільної діяльності у колективі співробітників, соціально-психологічних процесів у командах і групах, що створюються в колективі. Саме тому до людських ресурсів організації у сфері державного управління необхідно віднести і соціальні, і соціально-психологічні явища, наприклад лідерство, соціальний вплив, індивідуальну та групову динаміку тощо.

До того ж результатом спільної діяльності державних службовців є певний спільний духовний продукт - цінності, загальні уявлення, звичаї, традиції тощо, які виступають додатковим мірилом визначення соціальної затребуваності кожного службовця в організації.

Таким чином, людські ресурси організації ми визначаємо як поєднання ресурсів конкретних особистостей, соціально-психологічних ресурсів та духовних ресурсів організаційної культури. Причому сучасне державне управління значною мірою має спиратися на основні ресурси: творчий потенціал особистості, сильну соціальну організацію, інтелектуальну власність та її складову - інформацію [4, с. 32].

Вважаємо, що сьогодення державної служби та державного управління потребує постановки на національному рівні питання про необхідність розробки нової парадигми управлінської теорії. Пріоритетним підґрунтям її змісту має стати врахування державного службовця як: головного суб'єкта сфери державного управління; неповторної конструктивної, творчої особистості з величезним потенціалом саморозвитку та самореалізації.

Актуальність такої постановки проблеми визначення професіоналізму як професійно-особистісного розгортання службовця у професійній діяльності можна, на нашу думку, пояснити такою аксіомою: інтелектуальні системи управління, які складаються з творчих індивідуальностей, мотивованих до управлінської діяльності, здатні досягати найкращих результатів в управлінні суспільними справами, забезпечуючи упорядкованість та високий рівень організації соціальних систем [4, с. 32].

На наш погляд, створення і запровадження у сферу державного управління в цілому і в процес ОЛР сучасних технологій саморозвитку особистості "пересічного" державного службовця, відродження його внутрішнього "Я" мають починатися з "розкріпачення" творчих можливостей та духовних здібностей людини адміністративної.

Феномен пробудження творчої особистості зумовлюється, на думку вчених, багатьма причинами, передусім мотивами творення, саморегуляції, пошуками сенсу професійної діяльності [4, с. 106]. У зв'язку з цим становить інтерес думка філософів про те, що у професійній творчості відбувається перетворення об'єкта, а також внутрішнього світу, інтелектуальної енергії, духу суб'єкта у світ реальних речей, ідей, думок, теорій. Дотик до творчості

розкриває нові потенції та можливості людини, сприяє народженню ніби нової людини [10, с. 306].

Висновки. Аналіз сучасних тенденцій удосконалення управлінських відносин у форматі "керівник-оцінювач - оцінюваний службовець" дає підстави стверджувати, що у вітчизняній сфері державного управління на-зріла необхідність переходу від управління персоналом до управління людськими ресурсами, оскільки:

1) надання ОЛР стратегічного виміру надасть політиці УЛР активного характеру, на відміну від пасивності традиційних моделей управління персоналом чи кадрами;

2) система управлінських відносин у форматі "керівник-оцінювач - оцінюваний державний службовець" має інтегруватися в сучасну систему інтерактивного менеджменту, який є запорукою ефективної реалізації відносин соціальної взаємодії суб'єктів оцінювального процесу;

3) переорієнтація системи кадрового управління на індивідуальну роботу з людськими ресурсами у сфері державного управління означатиме врахування поряд з колективістськими цінностями особистісних цінностей кожного державного службовця як неповторної індивідуальності;

4) традиційно інвестиції у людський капітал вважалися витратами, на яких не лише намагалися якомога більше зекономити, а й економили якнайбільше. Новітня технологія ОЛР спрямовується на підвищення ефективності такого роду інвестування, що неминуче забезпечить постійне професійне самовдосконалення державних службовців та поліпшення якості умов їх праці;

5) в управлінні персоналом вся увага концентрується на рядових службовцях, в управлінні людськими ресурсами акцент переноситься на управлінський штат та його якісні показники. Саме управлінська компетентність керівників видається ключовим елементом дієвої організації оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління. Надзвичайно важливого значення набуває при цьому рівень управлінської культури керівника як мірила його управлінського професіоналізму;

6) сучасна система ОЛР передбачає наявність у кожній організації державних службовців сучасної та адаптивної організаційної культури. Вона стимулює атмосферу взаємної відповідальності підлеглого й управлінця, активізує намагання всіх співробітників організації перетворити її на організацію односторонніх за рахунок постійних організаційних інновацій та поліпшення морального клімату в організації;

7) основою сучасної концепції УЛР у сфері державного управління має стати система об'єктивного та неупередженого щорічного оцінювання рівня професіоналізму кожного державного службовця, незалежно від рангу, посади крізь призму аналізу його ділової результативності, професійної продуктивності та соціальної ефективності;

8) сучасне оцінювання людських ресурсів передбачає використання дієвої системи стимулювання як джерела пробудження людської енергії у сфері державного управління. Стимули можуть бути внутрішніми та зовнішніми, позитивними та негативними, об'єктивними і суб'єктивними, матеріальними і духовними, усвідомленими чи неусвідомленими. Але в будь-якому разі вони є рушійною силою ділової активності кожного державного службовця.

Аналіз показує, що нині у сфері державного управління на часі запровадження сучасної системи стимулювання та винагороди, основою якої має стати надання певних життєвих гарантій за результатами щорічного оцінювання державних службовців.

Особистісно-спрямована система стимулювання сприятиме об'єктивному управлінню соціальними процесами та соціальною поведінкою людських ресурсів як у кожній організації окремо, так і у сфері державного управління в цілому;

9) урахування нової системи гармонізації соціальної взаємодії у форматі "оцінювач - оцінюваний" сприятиме не лише визнанню оцінюваного державного службовця активним суб'єктом оцінювального процесу, а й наданню якісно нового імпульсу активізації людини адміністративної у сфері державного управління.

Напрямами подальших досліджень розглянутої у статті проблематики може стати вивчення особистісних проявів взаємодії у форматі "суб'єкт управління - об'єкт управління"; виявлення негативних причин відсутності гармонізованої взаємодії між оцінювачем та оцінюваним; аналіз впливу гармонізованих стосунків на подальший професійний розвиток оцінюваних службовців.

Список використаних джерел

1. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. ... д-ра н. держ. упр. / Пашко Л. А. - К., 2007. - 36 с.
2. Лытов Б. В. Государственная служба: управленческие отношения : учеб. пособие / Б. В. Лытов. - М. : Изд-во РАГС, 2006. - 154 с.
3. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. - К. : Ін Юре, 1998. - 272 с.
4. Социальное управление: теория и методология : учеб. пособие : в 2 ч. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. ; под ред. В. Н. Иванова ; Акад. наук соц. технологий и мест. самоупр. - М. : Муницип. мир, 2004. - Ч. 1. - 320 с.
5. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО "НПО Экономика", 2000. - 302 с.

6. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. - М., 1976. - 332 с.
7. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. - М. : Политиздат, 1981. - 432 с.
8. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество / В. Г. Афанасьев. - М. : Политиздат, 1980. - 368 с.
9. *Рябова Е. Л.* Становление организационной культуры государственной службы Российской Федерации / Е. Л. Рябова // Государственная служба: организация, кадры, управление. - М. : Изд-во РАГС, 2002. - С. 169-184.
10. *Філософія : навч. посіб. / І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Бойченко, В. П. Розумний та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного.* - К. : Вікар, 1997. - 584 с.

Наталія Стецюк,

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри державного управління
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
Навчально-наукового інституту післядипломної освіти*

**Модернізація державної служби: організаційний аспект
управління персоналом**

У статті виділяється організаційний аспект управління персоналом у державній службі в контексті її модернізації. Визначаються основні напрями модернізації державної служби. Особлива увага приділяється кадровій політиці.

Ключові слова: державна служба, управління персоналом, кадрова політика.

In the article is distinguished organizational aspect of management a personnel in a public service in the context of her modernisation. Basic directions of modernisation of public service are determined. The special attention is spared to the skilled policy.

Key words: public service, management, skilled policy, a personnel.

Постановка проблеми. Розбудова сучасної Української держави потребує вжиття низки рішучих заходів, які переорієнтували б державний механізм на розбудову громадянського суспільства. Одним із таких заходів є модернізація державної служби. Питання полягає у зміні організаційної структури управління персоналом у державній службі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Подібні питання розглядали: В.Афанасьєва [4], О.Баранов [1], Т.Витко [2], А.Вишневський [4], Р.Гекалюк [4], Т.Мотренко [4], О.Пархоменко-Куцевіл [3] та ін.