

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.08 (477)

ФОРСАЙТИНГ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Пархоменко-Куцєвіл О. І.,

д. держ. упр., головний науковий співробітник

*Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ*

Проаналізовано основні підходи до поняття “форсайт” у системі публічного управління. Виокремлено понятійно-категорійний апарат “форсайтінг у системі управління персоналом публічної служби України”. Запропоновано механізми упровадження форсайтінгу для оновлення, розвитку, ротації кадрів системи публічної служби України.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, форсайт, форсайтінг, управління персоналом, кадрове планування, прогнозування.

Parkhomenko-Kutsevil O. I.,

Doctor of Public Administration, Chief Researcher,

Institute of Problems of Public Administration and Local Government NAPA, Kyiv

FORESIGHTING IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATION OF PUBLIC SERVICE PERSONNEL IN UKRAINE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS

The article explores the main approaches to the concept “Foresight in the system of public administration”. The author highlighted conceptual and categorical apparatus foresight in the management of public service personnel Ukraine». The paper proposed the introduction of mechanisms to update foresight, development, job rotation system of public service of Ukraine.

Key words: public service, public servants, foresight, personnel management, workforce planning, forecasting.

Система управління персоналом публічної служби – важливий елемент розвитку та досягнення результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Серед головних факторів у системі управління персоналом: планування кадрів, прогнозування потреби в кадрах певної кваліфікації, прогнозування потреби у фахівцях відповідного освітнього рівня, визначення потреби в оновленні персоналу тощо.

Нині державна кадрова політика в системі публічної служби формується та реалізується несистемно, фрагментарно, без визначення основних пріоритетів та принципів. Саме якісне прогнозування потреби в кадрах певної кваліфікації, їхньому розвитку та оновленні надасть можливість не лише ефективно використовувати кошти державного бюджету, а й забезпечити стабільність публічної служби, мотивацію кадрів та їхню ефективну й результативну діяльність.

Існують програмні документи щодо розвитку та планування кадрів, у т. ч. кадрів публічної служби, зокрема Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 р., що затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45. Основними цілями

© Пархоменко-Куцєвіл О. І., 2016

реалізації державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [6] є, зокрема: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [2; 6].

Таким чином, Стратегія визначає потребу у планомірному спрямованому розвитку кадрів публічної служби. Одним із механізмів забезпечення планомірного розвитку, оновлення кадрів публічної служби є форсайтинг.

Проблему розвитку та оновлення кадрів публічної служби аналізують українські та закордонні вчені, такі як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцінський, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та ін. Зазначені вчені розглядають також питання планування кадрів системи публічної служби, проте проблему форсайтингу в системі управління персоналом публічної служби вони не аналізують.

Проблеми розвитку механізмів форсайтингу як методу зміни майбутнього аналізують О. Карасьов, І. Кукліна, Н. Мешкова, Ю. Світлична, Л. Федулова. Зазначені дослідники розглядають певні аспекти форсайту, визначають методи форсайт-дослідження, аналізують слабкі та сильні аспекти застосування даного методу дослідження майбутнього.

Водночас вищезазначені дослідження мають фрагментарний характер та не розглядають застосування методів форсайтингу в управлінні персоналом організації, закладу, установи.

Метою цього дослідження є обґрунтування доцільності застосування механізмів форсайтингу в системі управління персоналом публічної служби України.

На даний час одним із ключових механізмів передбачення розвитку та оновлення кадрів системи публічної служби є кадрове планування, яке застосовується під час формування кадрового потенціалу системи публічної служби.

Кадрове планування – це складова частина планування в організаційній структурі. На першому етапі встановлюються головні завдання, що виходять із цілей організаційної структури. Вони полягають у тому, щоб забезпечити необхідну кількість та якість персоналу на кожному місці і в необхідний час. На другому етапі кадрового планування розробляється кадрова стратегія організаційної структури, у зв'язку із загальними умовами її розвитку та оновлення. Мета її – створити передумови посадового і професійного руху працівників, встановити необхідні умови праці та забезпечити реалізацію індивідуальних можливостей кожного працівника. На третьому етапі визначаються конкретні цілі кожного співробітника та уточнюються принципи керівництва всередині організаційної структури. На четвертому етапі плануються заходи, що здатні реалізувати конкретні цілі кожного службовця [8, с. 124].

Кадрове планування має вирішувати такі завдання:

- визначення потреби державної установи в кадрах;
- джерела кадрового поповнення, залучення необхідних працівників із необхідною кваліфікацією;
- кадрова адаптація;
- управління діловою кар'єрою і службово-професійне просування персоналу [1].

Тож, кадрове планування передбачає на підставі обмежених даних та показників, що існують на сьогодні в цьому просторі, можливий розвиток кадрового потенціалу

організації (установи, закладу), перспективи оновлення кадрів, їхніх розвитку та навчання (підвищення кваліфікації). Водночас кадрове планування часто не збігається з реальною ситуацією, не враховує політичних змін та економічних криз, що відбуваються в суспільстві, тощо. Тобто кадрове планування часто не дає можливості побачити саме таке “майбутнє”, яке здійсниться, а також чинити вплив.

Розгляньмо тепер поняття “форсайтінг”. Термін “форсайт” було введено в обіг у 1932 р. Г. Уелсом, який запропонував запровадити особливу спеціальність “професор передбачення”, який аналізуватиме і знаходитиме застосування майбутнім технологічним винаходам [3 – 5].

Форсайт – процес і технологія/інструмент дослідження довгострокових трендів розвитку та ефективності форматів реалізації стратегій у всіх сферах діяльності, формування цільових пріоритетів, мобілізації акторів для досягнення результатів [9]. Форсайт виникає в результаті взаємопроникнення тенденцій розвитку у сферах політичного аналізу, стратегічного планування та вивчення майбутнього. Він об’єднує ключових учасників змін і різні джерела знання для розроблення стратегічного бачення й розвитку здібностей до прогнозування майбутнього [10].

Ю. Світлична аналізує стратегічний форсайт як свідому спробу розширити “межі сприйняття” та обізнаність щодо проблем і ситуацій, які виникають. Форсайт спрямовано на підтримку стратегічного мислення і прийняття рішень шляхом визначення низки можливих способів того, у який спосіб може справджуватись майбутнє [7, с. 23].

Форсайтінг у системі управління кадрами публічної служби України дає можливість не лише передбачити потрібну чисельність кадрів та їхню ротацію, а й визначити якість таких кадрів, у т. ч. потребу в певних освітньо-кваліфікаційних характеристиках кадрів: рівні освіти, знання мов, інноваційних методів прийняття, реалізації державно-управлінських рішень тощо.

Форсайтінг у системі управління кадрами публічної служби України – це система механізмів, що впливають на майбутнє розвитку кадрів системи публічного управління, визначають вектори формування та реалізації державної кадрової політики у сфері публічної служби, реалізують заходи кадрової безпеки в системі публічного управління.

Найчастіше в науковій літературі методи форсайтінгу ототожнюють з методами прогнозування. На наш погляд, це є різні методи. Наприклад, прогнозування, що ґрунтується на сьогодишніх тенденціях розвитку суспільства та світу, прагне до конкретного припущення про те, яким буде майбутнє в певний момент. Разом з тим форсайтінг – це процес, пов’язаний не з прогнозом завтрашнього дня, а, радше, з його створенням, тобто він містить елементи активного впливу на майбутнє [4 – 6; 9 – 10].

На даний час форсайтінг активно використовується у визначенні стратегій розвитку соціально-економічної сфери, науки, технік та технологій. На нашу думку, доцільно використовувати цей метод під час формування, розвитку, оновлення та ротацій персоналу в системі публічної служби.

Форсайтінг дозволяє розробити довгострокові стратегії реформування персоналу публічної служби.

Форсайтінг орієнтовано на визначення можливих варіантів майбутнього. Основою оцінювання варіантів майбутнього є експертні оцінки. Методологія форсайтінгу дуже різноманітна і включає в себе як традиційні, так і нові експертні методи.

На підставі аналізу наукової літератури з проблематики можна визначити кілька основних механізмів форсайтінгу в системі управління персоналом публічної служби:

по-перше, ігрове імітаційне моделювання, що полягає у проведенні рольової імітаційної гри, відбиває певну ситуацію, що дозволяє на підставі поведінки гравців і аналізу підсумків гри дійти висновків про можливі варіанти розвитку ситуації та дії суб’єктів у ній [4 – 6];

по-друге, метод Делфі – опитування великої кількості експертів та організація зворотного зв'язку (через проведення другого туру опитування). Експерти оцінюють актуальність кожної теми для розвитку економіки, суспільства, наявність ресурсів і потенційних бар'єрів для практичної реалізації. Результати дослідження включають зведені оцінки за кожною темою, а також аналітичні огляди з найважливіших напрямів [10];

по-третє, метод “експертних панелей”. Це ключовий метод сучасного форсайт-дослідження. У ньому беруть участь групи експертів, зазвичай від 10 до 20 осіб, які протягом певної кількості часу за допомогою найбільш актуальних аналітичних та інших інформаційних матеріалів повинні скласти своє враження про варіанти можливих майбутніх подій. Дуже важливим аспектом тут є виділення сукупності – “панелей”, тобто тематичних векторів, що пропонуються експертам для вивчення. Експерти супроводжують весь перебіг “експертних панелей”. Як експертів запрошують визнаних фахівців із різних наукових напрямів. Вони отримують можливість обміну інформацією, узгодження експертних оцінок, формування загального експертної думки;

по-четверте, розроблення сценаріїв розвитку майбутнього. На основі експертного оцінювання створюються “сценарії” можливого майбутнього розвитку кадрів системи публічної служби. Сценарії припускають кілька альтернативних варіантів, які експерти вважають найбільш імовірними. Сценарії розробляються зазвичай із залученням не одного чи двох, а всієї сукупності форсайт-методів [9];

по-п'яте, SWOT-аналіз. Виявляються основні фактори, що впливають на розвиток певної сфери діяльності за чотирма основними групам: сильні сторони, слабкі сторони, можливості, загрози;

по-шосте, майстерні майбутнього. Це варіант науково-практичних конференцій, симпозіумів, форумів тощо. Можуть проходити від одного до декількох днів. У рамках нарад усі учасники виступають з доповідями і презентаціями про власне бачення майбутнього тієї чи іншої галузі розвитку, передбачаються запитання й обговорення. Народи можуть проходити за чіткою програмою або вибудовуватися відносно вільно. На подібних подіях присутня група, що здійснює рефлексію над усіма цими подіями, експертні думки вибудовують загальну канву [9].

З метою отримання оптимальних результатів визначення майбутнього розвитку кадрових процесів системи публічної служби доцільно використовувати всі можливі механізми проведення форсайт-дослідження.

Слід зазначити, що форсайт-дослідження застосовуються європейськими країнами з метою дослідження перспектив розвитку регіонів, муніципалітетів тощо. Зокрема, можна навести приклад Фінляндії, яка має тривалу традицію проведення форсайт-досліджень на регіональному рівні. У 1970-х рр. місцевими державними службами та міністерствами була розпочата робота програм регіонального розвитку, у яких широко застосовувались методи форсайту. Основна відповідальність та навантаження за проведення регіональної форсайтінгової діяльності покладається на так звані ТЕ-центри [11].

Метою даних центрів при проведенні досліджень з форсайту було: форсувати процес визначення майбутніх змін, що можуть відбутись у різних сферах регіонального розвитку (сфери бізнесу, технологій тощо); реалізувати завдання, цілі, бачення майбутнього розвитку регіону; активізувати дії для максимального використання позитивних можливостей і уникнення або хоча б мінімізації виниклих загроз; підвищити ефективність рішень і дій ТЕ-центрів; поглиблення знань і розуміння проблем регіонального бізнесу, сфери праці, сільського розвитку тощо [11].

Результатом діяльності форсайтінгу є так звані “дорожні карти”. Дорожня карта являє собою офіційний документ, у якому відбито можливі шляхи розвитку кадрового потенціалу у сфері публічної служби, на підставі яких формуються довгострокові пріоритети (фактично дорожня карта передбачає вже задане майбутнє і надає основу для його реалізації).

Дорожні карти формуються для кожного з ключових напрямів розвитку, описаних у наукових прогнозах, і мають зазвичай продуктивний характер – результатом реалізації дорожньої карти повинна бути конкурентоспроможна продукція [3].

Форсайтінг у системі управління персоналом публічної служби дає можливість прискорити ті зміни, які потрібні, зробити систему управління персоналу більш гнучкою з урахування інформаційних викликів суспільства, а також відкритою до діалогу з інститутами громадянського суспільства.

Основні етапи форсайтінгу в системі управління персоналом публічної служби складаються з такого:

- по-перше, визначити можливі сценарії майбутнього;
- по-друге, згенерувати загальне бачення оптимального сценарію майбутнього;
- по-третє, поліпшити загальне розуміння оптимального сценарію майбутнього;
- по-четверте, визначити реальні механізми досягнення оптимального сценарію розвитку майбутнього.

Проведений аналіз дає підстави визначити етапи реалізації форсайтінгу в системі управління персоналом публічної служби (рисунок).

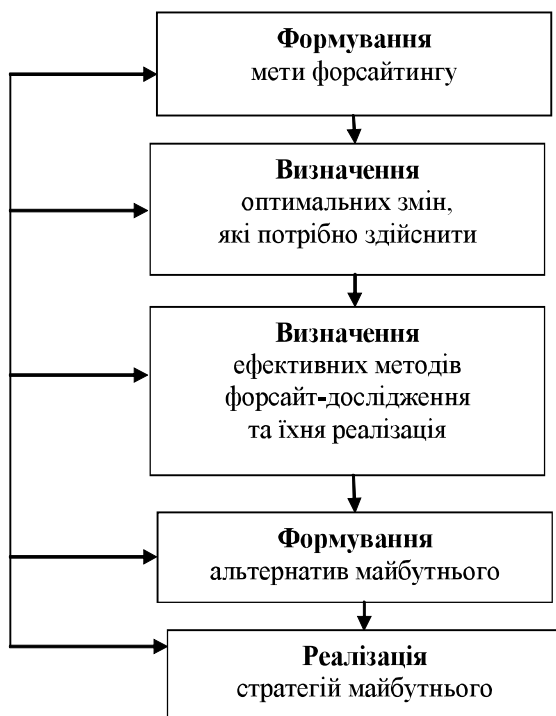


Рисунок. Етапи реалізації форсайтінгу в системі управління персоналом публічної служби

У дослідженні визначено, що форсайтінг у системі управління кадрами публічної служби України – це система механізмів, що впливають на майбутнє розвитку кадрів системи публічного управління, визначають вектори формування та реалізації державної кадрової політики у сфері публічної служби, реалізують заходи кадрової безпеки в системі публічного управління.

Автором доведено, що до механізмів форсайтінгу в системі управління персоналом публічної служби можна віднести: ігрове імітаційне моделювання; метод Делфі; метод

“експертних панелей”); розроблення сценаріїв розвитку майбутнього; SWOT-аналіз; майстерні майбутнього.

Основними етапами форсайтингу в системі управління персоналом публічної служби є: формування мети; визначення оптимальних змін, які потрібно здійснити; визначення ефективних методів форсайт-дослідження та їхня реалізація; реалізація стратегій майбутнього.

У перспективі подальших розвідок є проведення форсайт-досліджень у системі публічної служби, визначення основних сценаріїв майбутнього розвитку кадрів публічної служби, здійснення аналізу цих сценаріїв.

Список використаних джерел

1. Гайдученко С. Кадрове планування у сфері державної служби : цілі, завдання, заходи//Державне будівництво: електрон. фахове вид. 2008. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/06.pdf>.
2. Закон про державну службу від 10 груд. 2015 р. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
3. Карасев О. И. Возможности интеграции форсайта в разработку инновационной политики / О. И. Карасев, К. О. Вишнеvский [Электроний ресурс]. URL: <https://publications.hse.ru/view/85336140>.
4. Куклина И. И. Форсайт как инструмент активного исследования и формирования будущего [Электронный ресурс]. URL: http://www.csrnw.ru/upload/file_category_182.pdf.
5. Мешкова Н. В. Состояние форсайт-исследований в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.virtass.ru/admin/pics/24_01_IO.pdf.
6. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
7. Світлична Ю. Стратегічний форсайт як інструмент вироблення державної політики// Публічне управління XXI століття: форсайт успіху: зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квіт. 2016 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. С. 22–25.
8. Управление персоналом: учебник/под общ. ред. А. И. Турчинов. М.: РАГС, 2002. 488 с.
9. Что такое Форсайт? [Электронный ресурс]/Международ. науч.-образ. Форсайт-центр. URL: <http://www.foresight.hse.ru/whatforesight>.
10. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування//Економіка і прогнозування. 2008. № 4. С. 124–138.
11. Jari Kaivo-oja, Jouni Marttinen and Jukka Varelius. Basic conceptions and visions of the regional foresight system in Finland. Foresight 4,6 2002. URL: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14636680210453470>.

Надійшла до редколегії 24.06.2016 р.

УДК 351.1 : 323.2

ПАРАДИГМАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Котковський В. Р.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

Проаналізовано ключові парадигмальні підходи до аналізу державної політики. Зроблено спробу довести тезу про те, що розвиток політичної теорії відбувався за формулою розвитку наукового знання “Парадигма – Нормальна наука – Революція – Парадигма” Т. Куна. Сформульовано і обґрунтовано основні історичні періоди становлення й розвитку політичної теорії у світовому вимірі.

Ключові слова: політична теорія, аналіз державної політики, парадигмальні підходи до аналізу державної політики, позитивізм, біхевіоризм, мезотеорія, історичний аналіз.

© Котковський В. Р., 2016