

Н. Г. Синицина,

к. держ. упр., доцент кафедри управління освітою НАДУ

СВІТОВА ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Досліджено питання управління людськими ресурсами в органах влади, визначено проблеми роботи з кадрами в системі державної служби, основні відмінності підходів до управління персоналом у зарубіжних країнах та в Україні. Розроблено рекомендації з удосконалення вітчизняної практики управління людськими ресурсами в органах влади.

Ключові слова: державне управління; державна служба; управління людськими ресурсами; система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; професійні компетенції.

Управління персоналом у теорії та практиці менеджменту організації традиційно розглядається як комплекс заходів, спрямованих на створення ефективної організації, спроможної вирішувати завдання діяльності.

На відміну від традиційних підходів до управління персоналом, управління людськими ресурсами розглядає питання управління у більш широкому розумінні, як стратегічний розвиток організації, основною метою якого є не тільки підвищення ефективності праці, але й сприяння самореалізації кожного працівника. Крім зазначеного, управління людськими ресурсами (далі – УЛР) значну увагу приділяє розвитку організаційної (корпоративної) культури, навчанню персоналу, мотивації праці робітників.

Розглянемо ж проблеми сучасного інституту державної служби в Україні через призму світової практики управління людськими ресурсами.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних джерел показує, що питанням УЛР приділяється досить значна увага зарубіжних науковців і практиків.

Серед найґрунтовніших досліджень з УЛР слід назвати Майкла Армстронга, Рона Хаббарда, Майкла Мескона, Майкла Альберта, Франкліна Хедоурі та інших.

Не менш цікавими є наукові праці таких дослідників як К. Камерон та Р. Куїнн, Д. Ульріх та У. Брокбэнк, Л. Спенсер, А. Кримов, І. Макарова, які розглядають різні аспекти УЛР на сучасному етапі.

Серед вітчизняних дослідників можна виокремити роботи науковців Н. Артеменко, І. Бондаренка, А. Гошка, Г. Дмитренка, А. Козаченко, В. Колпакова, В. Красношапки, які розглядають питання управління людськими ресурсами як на загальнодержавному рівні, так і на рівні організації.

У галузі державного управління увагу науковців А. Гошко, Г. Дмитренка, В. Олуйка, М. Рудакевич, А. Чулкова привертала питання стратегічного та кадрового менеджменту, управління людськими ресурсами органів влади.

Цікавими з огляду на тему даної публікації є матеріали проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», що проводиться з 2008 р. Головдержслужбою України спільно з урядом Канади. Метою Проекту є підтримка розвитку прозорого та підзвітного врядування в Україні шляхом проведення на центральному рівні цілеспрямованих реформ системи управління людськими ресурсами відповідно до європейських стандартів (стандарт SIGMA/OECD) [4] та проект Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 рр. [7].

Невирішені раніше частини загальної проблеми управління людськими ресурсами органів державного управління та місцевого самоврядування (далі – органів влади) України полягають у тому, що у практичній діяльності інституту державної служби досить мало уваги приділяється управлінню людськими ресурсами на рівні організації (установи) в тому розумінні, яке характерне для світового менеджменту.

Мета публікації – довести, що використання теорії та практики управління людськими ресурсами може значно вплинути на підвищення ефективності діяльності органів державного управління та місцевого

самоврядування, підвищити престижність та привабливість праці державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Проведемо порівняльний аналіз між теорією і практикою управління людськими ресурсами в зарубіжних країнах та кадровою роботою у вітчизняних органах влади.

Автор даної публікації є одним із розробників (разом із Г.Дмитренком та Н.Протасовою) дистанційного курсу «Управління людськими ресурсами» магістерської програми спеціальності «Управління суспільним розвитком» у Національній академії державного управління при Президентіві України. Одночасно вже другий рік поспіль є тьютором (викладачем) аналогічного курсу програми MBA (*Master Business Administration*) університету Уельсу (Велика Британія) за дистанційною формою навчання, яка за оцінкою журналу *Financial Times* входить до числа кращих дистанційних програм MBA у світі [10]. Порівняння британського та вітчизняного теоретичних та методологічних підходів до УЛР показує, що вони мало чим відрізняються. Щодо практики застосування кадрової діяльності, то саме тут і починаються відмінності.

У кращих зарубіжних практиках УЛР наголос робиться на стратегічному плануванні та розвитку персоналу, всебічному сприянню самореалізації працівника, мотивації до сумлінної та ефективної роботи, а також на визначенні оптимальної організаційної структури та встановлення єдиної для всіх працівників корпоративної культури організації.

Вітчизняна практика управління персоналом, людськими ресурсами органів влади суттєво відрізняється від зарубіжної, хоча питання кадрів державної служби, їхнього професіоналізму стоїть в Україні досить гостро. Зокрема, пошук поняття «управління людськими ресурсами» у базі законодавства України зустрічається у назві лише одного документа: «Меморандум про співробітництво між Головнім управлінням державної служби України і Міністерством кадрів Китайської Народної Республіки у

сфері державної служби та управління людськими ресурсами від 15.01.2003 р.»[2].

Що стосується реалізації управління людськими ресурсами державної служби України, то його пріоритети на сучасному етапі викладено у головному документі Проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», який розпочався в листопаді 2008 р. і триватиме до листопада 2011 р.:

«Діяльність Проекту відповідає пріоритетам Стратегічної рамки щодо системи управління персоналом, яка була розроблена Канадським бюро міжнародної освіти в партнерстві з Головдержслужбою України під час етапу розроблення Проекту та покликана стати дорожньою картою для реформи управління людськими ресурсами на державній службі в Україні.

Проект має три ключові компоненти:

Професійне навчання та розвиток лідерства. Даний компонент спрямований на надання допомоги Головдержслужбі України у становленні корпусу професійних лідерів на державній службі з метою підтримки реформи державної служби в Україні шляхом впровадження розроблених профілів компетенцій лідерства, регулярного оцінювання потреб у професійному навчанні вищих державних службовців та застосування програм з розвитку лідерства та менеджменту

Підтримка професійної та сталої державної служби здійснюватиметься шляхом розроблення та інтеграції цілісних та ефективних процесів і процедур управління персоналом, що стосуються системи класифікації посад, оцінювання при прийнятті на службу та просуванні, у тому числі щорічного оцінювання, запровадження порівняльного аналізу заробітних плат, створення комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом тощо.

Система управління та інфраструктура. Компонент передбачає підвищення спроможності Головдержслужби України та кадрових підрозділів окремих центральних органів виконавчої влади до здійснення

реформи системи управління людськими ресурсами в центральних органах виконавчої влади шляхом розвитку системи адміністрування реформи та реалізації на підтримку реформи стратегії інформування громадськості» [5].

На думку автора, на сьогодні в Україні склалася така ситуація роботи з людськими ресурсами органів влади:

- велика плинність кадрів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та, як наслідок, низький рівень професіоналізму та компетентності кадрів органів влади;

- відсутність системи мотивації до ефективної роботи, яку можна швидше назвати системою «анти-мотивації»;

- відсутність чіткого розмежування функцій і завдань діяльності органів влади, що веде за собою дублювання повноважень, неефективне використання людського потенціалу і, як наслідок, невизначеність стратегії функціонування та розвитку органу влади;

- невмотивовано часта зміна керівництва органів влади, зумовлена нестабільністю політичної ситуації;

- майже повна відсутність роботи з кадровим резервом на посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка по суті носить чисто формальний характер;

- застаріла система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів влади, яка не враховує сучасних тенденцій та ситуації на ринку праці тощо.

Світова практика менеджменту свідчить, що найбільшого успіху у своїй справі досягали ті організації, установи, компанії, корпорації, які приділяли максимальну увагу людським ресурсам, процесам відбору, утримання та розвитку персоналу, встановленню корпоративної культури та мотивації до успішного (ефективного) виконання завдань діяльності.

Практика та технології роботи з персоналом є неосяжними, тому зупинимось лише на тих технологіях управління людськими ресурсами, які,

на думку автора, можуть бути успішно запроваджені в діяльність органів влади в Україні.

Насамперед, це стратегічне управління людськими ресурсами, яке передбачає формулювання у певному документі місії, вимірюваних стратегічних цілей та плану конкретних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей та виконання місії організації, установи. Після досягнення встановлених цілей і місія, і стратегічні цілі можуть бути переглянуті, а організація підніметься на новий рівень свого розвитку. Характерною ознакою стратегічного УЛР є те, що кожен з працівників установи добре усвідомлює її місію і сприймає її досягнення як особистий вклад у спільну справу.

Слід зауважити, що у вітчизняних органах влади запроваджується система якості ISO 9001:2009, реалізація якої неможлива без активної участі всіх працівників, тому стратегічне управління людськими ресурсами допоможе реалізації цієї системи.

Наступним чинником успішного УЛР є процес відбору, утримання та розвитку персоналу організації. У контексті реформування інституту державної служби в Україні цьому питанню слід приділити особливу увагу, оскільки шляхом якісного відбору, утримання та розвитку працівників органів влади можна значною мірою подолати досить високу плінність кадрів та розв'язати проблему залучення кадрового резерву.

Що стосується проблеми розвитку персоналу організації, то у дистанційному курсі «Управління людськими ресурсами», який реалізується у Національній академії державного управління при Президентові України, приділено особливу увагу саме розвитку людських ресурсів організації та становленню організації, що навчається.

Досвід державної служби та науково-педагогічної діяльності автора цієї публікації та спілкування з державними службовцями різних категорій посад, показує, що існуюча в Україні практика управління людськими ресурсами органів влади потребує суттєвих змін.

По-перше, це стосується системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів влади. Це питання багаторазово піднімалося науковцями, фахівцями, але до цього часу значних змін немає. На думку автора, необхідно, перш за все, взяти за основу компетентнісний підхід до навчання – фахівці повинні отримувати під час професійного навчання не знання, а компетенції, уміння.

По-друге, важливим чинником навчання працівників органів влади має стати запровадження всеохоплюючої системи мотивації до навчання впродовж життя, яка дозволить державному службовцю, посадовій особі місцевого самоврядування постійно розвивати свою професійну компетентність, запроваджувати інноваційні управлінські технології, сприяти самореалізації кожного працівника.

По-третє, у змісті навчання працівників органів влади слід приділяти значну увагу розвитку комунікативних компетенцій, а саме – вміння спілкуватися з людьми, технології переконання, публічного та ділового виступу, ведення переговорів, прийняття управлінських рішень тощо.

По-четверте, необхідно докорінно змінити існуючу систему мотивації працівників органів влади. Цього можна досягти шляхом запровадження різних нематеріальних стимулів – подяк, відзнак, соціальних пакетів та гарантій, а також диференційованого підходу до оплати праці за результатами діяльності.

По-п'яте, важливо прагнути до максимальної професіоналізації працівників органів влади, особливо тих, які займають керівні посади, що можливо лише за умови стабілізації політичної ситуації в країні.

У психології існує так званий «закон першої особи», за яким організація, установа має стиль роботи і «риси характеру», що притаманні її керівнику. Сучасна ситуація з управління людськими ресурсами, на думку багатьох працівників, характеризується частими змінами керівництва, тому орган влади не встигає «отримати» стиль роботи першої особи. Аналогічно, часті кадрові зміни не дають змоги керівникові глибоко перейнятися

проблемами очолюваної організації, стати професіоналом, менеджером у певній галузі.

По-шосте, вкрай актуальним є удосконалення організаційної структури органів влади, метою якого є чітке встановлення завдань діяльності, розмежування функцій і повноважень та, як наслідок, усунення дублювання у діяльності органів влади різних рівнів та підпорядкування.

По-сьоме, значних змін у діяльності органів влади вимагає робота з кадровим резервом, яка повинна бути системною, забезпечувати органи влади молодими та перспективними кадрами. До шляхів розв'язання цієї проблеми можна віднести селекційну роботу з талановитою молоддю, співпрацю з громадськими організаціями, просування по службі найбільш компетентних працівників, залучення до роботи в органах влади практиків тощо.

Слід зауважити, що законодавчо така робота з кадровим резервом закріплена діючим Законом країни «Про державну службу» (Ст.28) [3], але на практиці призначення на посади та кар'єрне зростання працівника відбувається за ознаками особистої відданості керівництву, приналежності до певної політичної сили, і аж ніяк не враховує ділові та особистісні якості претендента на посаду, або його відношення до кадрового резерву на конкретну посаду.

Порівняльний аналіз світової та вітчизняної теорії й практики управління людськими ресурсами свідчить, що основна відмінність між ними полягає у ролі та значенні кожного працівника в діяльності організації, установи, органу влади.

У зарубіжних країнах (зокрема, у Великій Британії) визнається і стимулюється первинність людини в організації, створюються умови для її самореалізації, задоволення особистих і суспільних потреб. Вітчизняна практика управління людськими ресурсами більше зосереджується на виконанні працівниками завдань діяльності, часто при надмірному використанні зусиль людського потенціалу та у несприятливій психологічній

атмосфері. На думку багатьох державних службовців управління людськими ресурсами органів влади характеризується відсутністю мотивації до ефективної роботи, малою ймовірністю кар'єрного зростання залежно від ділових та особистісних якостей працівника або його приналежності до кадрового резерву.

У той же час існуюча система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, унормована постановою Кабінету Міністрів України постановою Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564 не враховує сучасних тенденцій на ринку праці, зорієнтована на отримання державними службовцями переважно знань та частково умінь замість здобуття ними професійних компетенцій.

На нашу думку, при внесенні змін до нормативно-правової бази та реалізації завдань державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, слід акцентувати увагу саме на професійній, менеджерській освіті державних службовців, побудованій на компетентнісному підході.

Що стосується переліку компетенцій, яким потрібно навчати державних службовців, то за основу можна взяти Європейську рамку кваліфікацій, прийняту країнами ЄС ще у 2005 році, якою встановлюються, зокрема, такі компетенції, як автономія і відповідальність, професійні, підприємницькі (менеджерські), соціальні та громадянські компетенції, уміння навчатися та працювати з інформацією, проводити аналіз та формулювати власну точку зору з питань професійної діяльності [1].

Крім того, заслуговує на увагу перелік компетенцій, вміщений у щорічній самооцінці державних службовців, який може бути використаним при формуванні змісту навчання та підвищення кваліфікації працівників органів влади.

Таким чином, модернізація системи управління людськими ресурсами органів влади з урахуванням кращого світового досвіду є актуальною проблемою інституту державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Європейська кваліфікаційна рамка (ЄСК). *The European Qualifications Framework (EQF)*. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm
2. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
4. Організація економічного співробітництва та розвитку ЄС (OECD) . Стандарти якості державного управління *SIGMA*/// www.oecd.org
5. Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні». – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/proekti-mizhnarodnoyi-tehnichnoyi-dopomogi.html>
6. Проект закону України «Про національну систему кваліфікацій». – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3QJ00B.html
7. Проект Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/document/284913/koncept_ds.doc
8. Education at a Glance: OECD Indicators. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/document>
9. World Development Indicators. The World Bank. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org>
10. Business education. Online MBA 2009 Listing. – Режим доступу : <http://http://rankings.ft.com/businessschoolrankings/online-mba-2009>

Synytsyna N. G. World Practice of Human Resource Management and Actual Issues of the Institute for Public Service in Ukraine.

The article examines the issues of human resource management in government bodies, identifies staff problems in the public service system and the main differences between the approaches to the personnel management in foreign countries and in Ukraine. The recommendations for improving human resource management practice in government bodies are formulated.

Key words: public administration, public service, human resource management, the system of training, retraining and advanced education for public servants, professional competencies.

Синицына Н. Г. Мировая практика управления человеческими ресурсами и актуальные проблемы института государственной службы в Украине.

В статье исследованы вопросы управления человеческими ресурсами в органах власти, определены проблемы работы с кадрами в системе госслужбы, основные отличия подходов к управлению персоналом в зарубежных странах и в Украине. Разработаны рекомендации по усовершенствованию практики управления человеческими ресурсами в органах власти.

Ключевые слова: государственное управление, госслужба, управление человеческими ресурсами, система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, профессиональные компетенции.