

УДК 35.08(477)

О. Пархоменко-Куцевіл

СУЧАСНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянуто сучасну систему управління персоналом державної служби. Проаналізовано визначення основних категорій управління персоналом. Обґрунтовано перспективи розвитку системи управління персоналом державної служби.

Ключові слова: система управління персоналом державної служби, управління людськими ресурсами, принципи, методи, функції, технології управління персоналом державної служби.

Будь-яка система, спрямована на управління процесами, повинна мати чітку регламентацію у чинній нормативно-правовій базі. Це дає можливість виконувати дію, застосовувати механізми, приймати та реалізувати рішення в межах правового поля, мати уявлення про відповідальність та наслідки рішень та будь-яких дій або бездіяльності.

Доцільно констатувати, що на сьогодні в Україні не існує єдиної загальної, законодавчо врегульованої системи управління кадрами у сфері державної служби. Ця система регулюється великою кількістю нормативно-правових документів і лише фрагментарно.

У Законі України “Про державну службу” (ст. 6 – 8) визначено, три основні складові управління системою державної служби. Зокрема, державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Водночас, нормативно-правове регулювання системи управління державною службою України суттєво застаріло. За межами цієї системи залишаються сучасні інноваційні вимоги до управління людськими ресурсами, зокрема: кадрова стратегія та організаційний розвиток; планування людських ресурсів, пошук, підбір та адаптація персоналу; соціальне партнерство та регулювання трудових відносин; розвиток персоналу; зворотний зв'язок; мотивація та стимулювання праці; дослідження людських відносин, корпоративна культура та організаційний клімат.

Питання регламентації системи управління кадрами державної служби є визначним для формування професійного корпусу державних службовців.

Головна проблема наявного стану управління персоналом державної служби полягає у тому, що існує суттєва відмінність між глобальними викликами сучасного суспільства, які потрібно терміново вирішувати державними службовцями, та застарілими методами роботи з такими кадрами. І саме теоретичні аспекти управління персоналом державної служби місять у собі неточні, подекуди поверхневі бачення щодо цієї сфери державного управління. Тому, виникає нагальна проблема у системному підході до розгляду проблеми функціонування системи управління персоналом державної служби.

Проблеми теорії управління кадрами державної служби розглядаються провідними вченими, психологами, політологами, соціологами, урядовцями. Так,

серед українських вчених зазначеними проблемами опікуються А. Аверін [1], С. Гайдученко [2], Н. Гончарук [3], О. Зіміна [4], С. Зінченко [5], В. Олуйко [6], М. Осійчук [7], А. Рачинський [8], О. Сватко-Савченко [9] та інші. Зазначені автори аналізують сучасні складові елементи системи управління персоналом державної служби, звертають увагу на проблеми цієї системи, констатують потребу у реформуванні системи управління персоналом державної служби.

Проте, серед невирішених раніше частин загальної проблеми є комплексний аналіз системи управління персоналом державної служби та обґрунтування шляхів реформування цієї системи.

Тому основною метою статті є здійснення ґрунтовного аналізу сучасних напрацювань із проблеми функціонування та розвитку системи управління персоналом державної служби та обґрунтування шляхів реформування цієї системи.

Основу сучасних концепцій управління персоналом становлять зростаюча роль особи службовця, знання його мотиваційних установок, уміння їх формувати і спрямовувати відповідно до завдань, поставлених перед організацією. Управління персоналом у такій ситуації набуває особливої значущості, воно дозволяє узагальнити і реалізувати цілий спектр питань адаптації людини до зовнішніх умов, урахування особистісного чинника в побудові системи управління персоналом [10].

Ключовою позицією у системі управління персоналом є розвиток персоналу, який безпосередньо визначає розвиток організації (закладу, установи) та соціально-трудова відносин у ній. Основними факторами розвитку персоналу є три, зокрема: ієрархічна структура організації, де основний засіб впливу – відносини влади – підлеглості, тиску на людину за допомогою примусу. Наступний фактор – культура – тобто спільні цінності, соціальні норми, установки поведінки, які виробляються у колективі та регламентують дії особистості, спонукають індивіда поводитись так, а не інакше, без видимого примусу. Останній фактор – ринок як сітка рівноправних відносин усіх зацікавлених суб'єктів. Саме такий фактор повинен стати ключовим у системі управління персоналом державної служби України.

Спочатку дослідження розглянемо понятійно-категоріальний апарат визначення “система управління кадрами”. Система управління кадрами передбачає увесь спектр відносин, що склалися в управлінні кадрами державної служби, зокрема: принципи, методи, механізми, зовнішні та внутрішні зв'язки.

На думку О. Крушельницької, управління персоналом – це складний і різнобічний процес. Управління персоналом – постійний процес, що задовольняє потреби підприємства в працівниках не лише кількісно, а й якісно. Для цього необхідно забезпечити виконання трьох основних завдань: набір, управління кар'єрою й оплата [11]. На нашу думку, основними завданнями управління персоналу є: відбір кадрів та його розвиток. Своєю чергою розвиток персоналу включає: управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом.

Дослідник Е. Медісон вважає, що управління персоналом – це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, добором, розвитком, використанням, нагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів [12].

Американські вчені М. Мескон, М. Альберт та Ф. Хедоурі розглядають таке поняття, як “управління трудовими ресурсами”. На їх думку, це поняття охоплює питання планування трудових ресурсів, інвентаризацію трудових навичок, аналіз трудових операцій, кваліфікаційну характеристику, центр оцінки, заробітну плату,

пільги, оцінку результатів діяльності, якість трудового життя вдосконалення організації праці [13].

“Управління персоналом – це професійна праця, – зазначають Є. Охотський та В. Анісімов, – що потребує спеціальних знань і кваліфікації. Це особлива діяльність керівників і працівників кадрових служб усіх рівнів, яка спрямована на мобілізацію людей і мотивацію їх праці, а також на забезпечення умов для їх професійного вдосконалення, задоволеності у процесі виконання функціональних обов’язків на державній службі” [14].

Український дослідник Г. Щокін характеризує управління кадрами як систему, планування і прогнозування у роботі з персоналом, організацію роботи з персоналом управління [15].

Російський вчений В. Пугачов управління персоналом розглядає як специфічну сферу управління, яка включає цілі управління персоналом, функції [16].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що система управління персоналом ґрунтується на трьох підходах. Перший підхід, який ґрунтується на положеннях теорії організації, дозволяє підійти до цього процесу з позиції законів побудови організації, циклів і стадій розвитку, організаційної культури, а також визначити місце управління персоналом у системі загального менеджменту та зв’язок із рештою його елементів. Другий підхід дає можливість розглянути управління персоналом з огляду кадрової політики і реалізації таких її функцій, як оцінка потреби і персоналу, способи залучення, відбору та найму персоналу, його адаптації, розробки програми мотивації та стимулювання, оцінки і атестації, планування кар’єри тощо. Третій – це погляд на персонал як на колектив, на малу групу. Такий підхід дозволяє говорити про такі поняття, як міжособистісні відносини, динамічні процеси в групі, керівництво та лідерство у колективі, соціально-психологічний клімат, інтеграцію та розвиток колективу, конфлікт як інструмент розвитку групи [17].

Враховуючи проведений аналіз можна сказати, що сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників шляхом застосування кадрових технологій із метою реалізації цілей організації (установи, закладу). Тому, ефективність системи управління персоналом визначається ступенем досягнення персоналом тактичних цілей, а апарату управління – стратегічних цілей.

Сучасні тенденції розвитку концепції управління персоналом спрямовані на розвиток людського капіталу і вводиться поняття управління людськими ресурсами.

Управління людськими ресурсами — це функція управління, яка ґрунтується на цінностях та принципах організації, скеровується ними і, зазвичай, включає:

- структурування та організацію роботи щодо досягнення організаційних цілей та пріоритетів;
- визначення потреб у персоналі з урахуванням необхідних компетенцій та навичок;
- добір, професійне навчання, розвиток працівників та визначення для них завдань і пріоритетів;
- лідерство та менеджмент персоналу;
- створення та підтримку умов праці, в яких працівники можуть продемонструвати найкращі результати;
- створення системи управління та інфраструктури, зокрема політики, законодавства, процедури, системи підзвітності, інструментів, інформації;
- постійний моніторинг та перевірку ефективності та результативності управління людськими ресурсами [18].

Потрібно зазначити, що світовий досвід управління людськими ресурсами в державному секторі набуває таких ознак:

- 1) добір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду;
- 2) запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу державної служби демографічному складові суспільства, запровадження політики “позитивної дискримінації”, що забезпечує призначення жінок на керівні посади та додержання прав національних меншин;
- 3) визнання необхідності існування правил та інституційної пам’яті;
- 4) зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби: державна служба, яка прогнозує нові проблеми й ефективно реагує на них, не може дозволити собі утримувати “зайвих” людей;
- 5) заохочення лояльності та розширення бази підзвітності;
- 6) нове формулювання цінностей та етики державної служби: в ідеальній бюрократичній системі посадовець виступає як об’єктивний агент, що не має цінностей, віддає свою освіту, навички, вміння й досвід у розпорядження суспільства та не вимагає жодних винагород, окрім передбачених законом;
- 7) інвестування у розвиток людських ресурсів: у минулі роки навчання та розвиток спроможності персоналу розглядалися як розкіш, а на сьогодні їх вважають невіддільними передумовами ефективного управління людськими ресурсами в державному секторі [19].

На підставі проведеного аналізу ми пропонуємо застосовувати дефініцію не “система управління персоналом”, а “система розвитку людського капіталу”. Така дефініція відображає концептуальне бачення сучасної системи управління кадрами, яка спрямована на розвиток людської складової системи державної служби. Система розвитку людського капіталу передбачає зміну концептуального значення всієї системи управління персоналом.

Далі проаналізуємо функції управління персоналом державної служби.

У різних наукових джерелах по-різному визначаються функції управління персоналом. О. Турчинов і В. Лук’яненко стосовно сфери управління персоналом державної служби вважають, що функції – це спеціалізовані напрями діяльності органу державної влади, його кадрової служби відносно завдань, які вирішуються в процесі управління персоналом [20, 21]. Виділяють функції універсальні, які можна застосувати для будь-якого процесу управління персоналом, і специфічні функції кадрових служб органів державної влади, їх управлінського впливу на персонал.

Водночас В. Цветаєв і Ю. Одегов до основних функцій (напрямів роботи) управління персоналом, тісно пов’язаних між собою, відносять: планування персоналу (оцінка наявних ресурсів, вивчення додаткової потреби в персоналі, визначення витрат на персонал); набір персоналу (вивчення ринку праці, вербування, відбір); підготовка й просування персоналу; використання персоналу; вивільнення персоналу; мотивація і винагорода персоналу [22, 23].

Російський вчений А. Аверін виділяє такі функції управління персоналом, як планування, маркетинг, добір, відбір, набір, професійна орієнтація, адаптація, мотивація, оплата праці і компенсація; оцінка, атестація, навчання, забезпечення професійного зростання і кар’єри, вивільнення, соціальне забезпечення персоналу, регулювання трудових відносин, вирішення соціальних конфліктів, забезпечення заходів безпеки і охорони праці, здоров’я працівників [24].

Дещо по-іншому до визначення функцій управління персоналом підходить В. Герчиков, виділяючи такі функції, як розробка політики управління персоналом,

формування кадрового складу, організація праці, навчання і розвиток, мотивація і стимулювання, забезпечення умов і охорона праці, соціально-побутових потреб, комунікації, інформаційно-аналітична робота з кадрами, методичне й організаційне забезпечення роботи з персоналом [25].

Російський вчений А. Турчинов виділяє 2 типи функцій управління персоналу державної служби: універсальні та специфічні. До універсальних він відносить: прогнозування, регулювання, координацію, аналіз, контроль, мотивацію персоналу [26].

До специфічних функцій належить:

По-перше, адміністративна. Вона відображає діяльність органів управління на підставі законодавства у галузі праці та нормативних актів, які регулюють державну службу. Її зміст складають дії, пов'язані з веденням штату та штатним розписом, прийом, звільнення, переміщення кадрів, виконання трудового та соціального законодавства.

По-друге, планування. На її підставі визначається потреба у кадрах державної служби. Зміст цієї функції – це оцінювання існуючого кадрового складу, визначення потреби у кадрах у майбутньому. Ця функція передбачає наявність планів, прогнозів, програм.

По-третє, соціальна – пов'язана із визначенням рівня грошового утримання та соціальних гарантій, пільг державних службовців, створення умов, які спонукають співробітників до активної службової діяльності.

По-четверте, підвищення якості службової діяльності – включає розробку та реалізацію пропозицій з удосконалення організації праці (її обсягу та змісту), організаційних змін у структурних підрозділах. Ця функція передбачає роботу з персоналом на якісно вищому рівні із застосуванням сучасних методів та технологій, організацію навчання персоналу, зокрема підготовку та перепідготовку кадрів.

По-п'яте, виховна функція – пов'язана з підвищенням вимог до особистості державного службовця, його етичним якостям, вмінню виконувати завдання, які покладені на державні органи громадським суспільством.

По-шосте, інформаційно-аналітична – дозволяє вчасно забезпечити персонал потрібною інформацією та аналітичними матеріалами про кадрові процеси та кадрові відносини [27].

Проведений аналіз наукової літератури з проблеми управління персоналом дає підстави зазначити, що основними функціями системи управління персоналом державної служби є: професійність (спрямованість на формування професійного складу державних службовців); системність та планомірність (діяльність охоплює увесь спектр кадрових технологій, методик, здійснюється кадрове планування); ефективність (найкращий результат із найменшими витратами); науковість (діяльність базується на наукових розробках); наступність (реалізація єдиної кадрової політики); ієрархічність (взаємодія між різними ланками управління персоналом); оперативність (своєчасність прийняття та реалізації управлінських рішень); перспективність (спрямованість на подальший розвиток).

На нашу думку, основними функціями розвитку людського капіталу державної служби є:

– залучення, відбір кадрів;

– розвиток кадрового потенціалу (в систему такого розвитку входять: оцінювання кадрів, їх навчання, підвищення кваліфікації, мотивація кадрів,

адаптація персоналу, планування проходження кар'єри, робота з кадровим резервом);

- організація системи оплати праці;
- інформаційно-комунікаційний блок (аналітична робота з кадрами, вирішення спорів, конфліктів, забезпечення сприятливого трудового мікроклімату).

Методи управління персоналом можуть бути різноманітні. Зокрема: планування, аналіз, розвиток персоналу.

Однак, уніфікувати усі методи можна на рис. 1 [28].

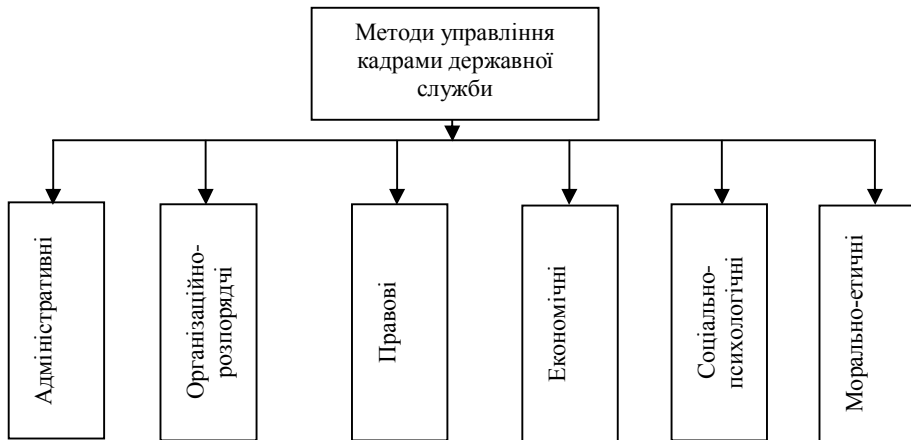


Рис. 1. Методи управління кадрами державної служби

Далі проаналізуємо основні кадрові технології, які застосовуються під час управління персоналом державної служби. На нашу думку, кадрові технології – це сукупність методів та організаційних процедур, спрямованих на оптимізацію рішень щодо розвитку персоналу державної служби, які приймаються.

Аналіз літератури з проблем формування кадрів державної служби дає підстави визначити такі основні кадрові технології, які застосовуються у сфері державної служби:

– відбір персоналу (забезпечує селекцію фахівців із метою заповнення ними вакантних державних посад);

– трудова адаптація (комплекс заходів, спрямованих до найшвидшого пристосування новопризначеного фахівця до умов праці, соціального оточення, робочого місця);

– кар'єра (просування по службових сходах організаційної ієрархії, в період якого реалізується професійний потенціал службовця, що забезпечує державному службовцю виконання ролі суб'єкта професійної кар'єри);

– трудова мотивація (система заходів, що спрямовані на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованих кадрів, а також вмотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою виконання ними своєї роботи ефективно та результативно);

– підготовка державного службовця (отримання певних знань, необхідних для трудової діяльності службовця з метою подальшого розвитку свого власного кадрового потенціалу та використання його у своїй трудовій діяльності);

– підвищення кваліфікації (процес оновлення знань та розвиток кадрового потенціалу службовця для ефективного виконання ним своїх професійних обов'язків);

– оцінювання кадрів (співвідношення елементів реалізації державним службовцем своїх повноважень (зокрема особистісні якості, результати діяльності, процес діяльності тощо) з деяким еталоном, певними базовими вимогами);

– формування кадрового резерву (процес формування групи перспективних фахівців, які мають відповідні якості кадрового потенціалу для зайняття певної посади).

Висновки

Управління державною службою як система на сучасному етапі переживає ускладнення. Зростання складності управління персоналом органів державної влади відбувається з певних причин: по-перше, внаслідок ускладнення управлінської праці на державній службі; по-друге, оскільки персонал – найскладніший об'єкт управління організації; по-третє, внаслідок постійної та різкої зміни цінностей працівників, що пов'язане з політичними та економічними реформами суспільства; по-четверте, внаслідок зростання чисельності апарату системи державного управління, що потребує більш ефективних механізмів його розвитку та раціонального використання.

Таким чином, сучасна система управління персоналом потребує суттєвого оновлення та модернізації. На нашу думку, що виникла нагальна потреба у формуванні на основі Головного управління державної служби України Міністерства кадрів державної служби, що забезпечить формування єдиної та послідовної кадрової політики в державі, вирішення проблеми управління кадрами державної служби на рівні урядового органу, побудову єдиної системи управління персоналом державної служби. Зазначене міністерство формуватиме також кадровий потенціал політиків та високопосадовців (державних службовців I – III рангів).

Окрім того, основною проблемою в управлінні персоналом є недостатня інформованість та відсутність зворотних зв'язків із персоналом. Так, Б. Гейтс звертається зі зверненнями до службовців Microsoft по всьому світу з електронними повідомленнями із найважливішими питаннями. “Зворотні повідомлення підлеглих – є корисними, адже вони дають можливість бути постійно у курсі того, які проблеми їх турбують та що вони думають з цього приводу” [29]. Таким чином, обов'язкове запровадження електронного листування співробітників із відділом (управлінням) кадрів – є вимогою сьогодення.

Із цього також випливає запровадження у практику управління персоналом електронного врядування. Зокрема, використання електронних потоків інформації з метою спрощення рутинної роботи відділу (управління) кадрів. Так, електронне врядування може застосовуватися під час атестації співробітників, проведення дистанційних курсів підвищення кваліфікації, формування особових справ, отримання різноманітних довідок тощо.

Запропоновану систему управління кадрами державної служби можна зобразити схематично (рис. 2).

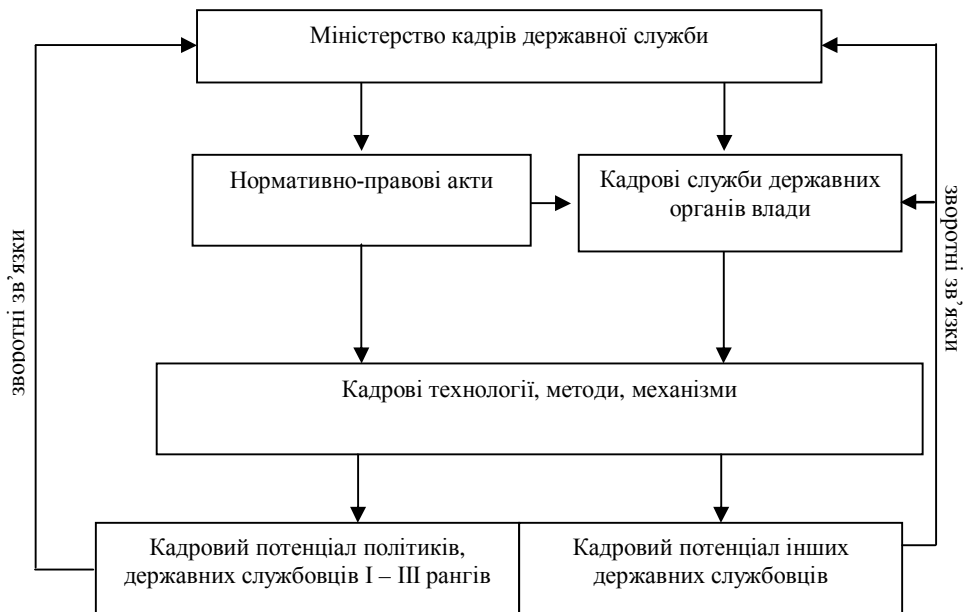


Рис 2. Сучасна система управління персоналом державної служби

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є аналіз сучасних закордонних напрацювань із питання реформування системи управління персоналом державної служби та розробка механізмів впровадження закордонного досвіду у систему управління персоналом державної служби України.

Література

1. Аверин А. Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации [Текст] : учеб. пособ. / А. Н. Аверин. — М. : Из-во РАГС, 2004. — 224 с.
2. Гайдученко С. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (3) / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. — С. 225—232.
3. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] : монографія / Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.
4. Зіміна О. Особливості управління персоналом на державній службі / О. Зіміна // Вісник НАДУ [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 117—124.
5. Зінченко С. Управління персоналом як особливий вид управлінської діяльності / С. Зінченко // Вісник НАДУ [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 156—161.
6. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення [Текст] : монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін.; за заг. ред. В. М. Олуйка. — К. : НАДУ, 2008. — 418 с.
7. Осійчук М. Модернізація кадрових служб як основа вдосконалення державного управління / М. Осійчук // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 27—33.

8. Рачинський А. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування / А. Рачинський // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2008. — № 2. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/04.pdf>.

9. Савченко-Сватко О. Кадрова політика в органах публічної влади: проблеми оцінювання / О. Савченко-Сватко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 32—36.

10. Рачинський А. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування...

11. Крушельницька О. В. Управління персоналом [Текст] : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. — К. : Кондор, 2003. — 294 с.

12. Мескон М. Основы менеджмента [Текст] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — М. : Дело. — 1992. — 702 с.

13. Там само. — 702 с.

14. Книга работника кадровой службы [Текст] : учеб.-справ. пособ. / под общ. ред. Е. В. Охотського, В. М. Онисимова. — М. : Экономика, 1998. — 494 с.

15. Щекин Г. В. Теория кадровой политики [Текст] : монография / Г. В. Щекин. — К. : МАУП, 1997. — 176 с.

16. Пугачев В. П. Руководство персоналом организации [Текст] : учебник / В. П. Пугачев. — М. : Аспект Пресс, 1998. — 279 с.

17. Зінченко С. Управління персоналом як особливий вид управлінської діяльності... — С. 156—161.

18. Світовий досвід управління людськими ресурсами // Бюрократ [Текст]. — 2009. — № 17 / 18 (94 – 95). — С. 1—5.

19. Там само. — С. 1—5.

20. Лукьяненко В. И. Функции управления / В. И. Лукьяненко // Служба кадров и персонал [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 17—21.

21. Управление персоналом [Текст] : учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. — М. : Издательство РАГС, 2002. — 488 с.

22. Одегов Ю. Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах [Текст] : учебник / Ю. Г. Одегов. — М. : Академический Проект, 2005. — 1088 с.

23. Цветаев В. М. Управление персоналом [Текст] / В. М. Цветаев. — СПб. : Питер, 2002. — 192 с.

24. Аверин А. Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации [Текст] : учеб. пособ. / А. Н. Аверин. — М. : Из-во РАГС, 2004. — 224 с.

25. Герчиков В. И. Функции и структура службы управления персоналом [Текст] / В. И. Герчиков. — М. : [б. и.], 2003. — 203 с.

26. Управление персоналом [Текст] : учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. — М. : Издательство РАГС, 2002. — 488 с.

27. Там само. — 488 с.

28. Герчиков В. И. Функции и структура службы управления персоналом...

29. Гайдученко С. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу... — С. 225—232.

O. Parkhomenko-Kutsevil

**THE MODERN SYSTEM OF PERSONNEL MANAGEMENT OF PUBLIC
SERVICE OF UKRAINE:
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

The modern system of personnel management of public service is considered. The definitions of basic categories of personnel management are analyzed. The prospects of personnel management system development of public service are grounded.

Key words: system of personnel management of public service, management the human resources, principles, methods, functions, technologies of personnel management of public service.