

ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАВДАННЯ І СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ

Замараєв А. В.,

здобувач, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

Визначено особливості та сформульовано першочергові завдання розроблення методів управління кадровим потенціалом у державному управлінні в Україні. Підкреслюється необхідність: чітких та практичних критеріїв оцінювання кадрового потенціалу; моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; оцінювання впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності; приведення у відповідність кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу до цілей і завдань державного управління.

Ключові слова: людський потенціал, людські ресурси, кадровий потенціал, кадровий ресурс, система державного управління, механізми державного управління.

Zamaraiev A. V.,

Postgraduate student of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE HUMAN POTENTIAL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: PRIORITIES AND WAYS OF SOLUTIONS

The author has shown the features and the main tasks for the development of human resources management in the public administration system in Ukraine. It is necessary to adopt clear criteria and practical human resource capacity assessment. It is necessary to have a model use of human resources as an integrated system. Assess the impact of parts of the human resource capacity of the system on the performance of management and production activities. Quantitative and qualitative characteristics of human resource capacity must comply with the goals and objectives of government.

Key words: human capital, human resources, public administration, governance mechanisms.

Сучасна держава може бути ефективною тільки за наявності високопродуктивного людського потенціалу. В Україні є потреба в науковому аналізі проблем забезпечення людськими ресурсами та управління людським капіталом у системі державного управління. Реалізація системних реформ в усіх сферах суспільного життя неможлива без високопрофесійних кадрів. Тож, підходи до здійснення реформ доцільно скоригувати в контексті збереження й розвитку людського потенціалу.

Мета цього дослідження – розкриття головних складових змісту людського потенціалу й обґрунтування механізмів ефективності використання людського потенціалу в системі державного управління. Досягнути поставленої мети можна шляхом вирішення декількох завдань, як-от: розкрити зміст поняття “людський потенціал”, проаналізувати його зв’язок з поняттями “кадровий потенціал”, “людський ресурс”, “кадровий ресурс”; визначити основні механізми використання людського потенціалу в системі державного управління. Об’єктом дослідження виступає людський потенціал у системі державного управління. Предметом дослідження є механізми використання людського потенціалу в системі державного управління.

Теоретичною базою дослідження людського потенціалу є праці таких вчених, як Г. Беккер, Е. Брукінг, В. Геєць, О. Грішнова, Г. Гузенко, Б. Данилишин, С. Клімов, С. Клишко, В. Куценко, Е. Лібанова та ін. Проблемам кадрової політики в системі державного управління приділяли увагу С. Дубенко, В. Лук’яненко, Т. Мотренко, Д. Неліпа, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Радіонова, Н. Римашевська, Н. Томчук, А. Чухно, В. Щетинін. На особливу увагу в контексті нашого дослідження заслуговують роботи таких авторів, як В. Веряскін, Л. Коваль, А. Адам. Важливий статистичний аналіз

© Замараєв А. В., 2016

подано в науковій доповіді “Інституційне забезпечення кадрової політики в публічному управлінні: місія, роль і місце Національної академії державного управління при Президентові України” авторського колективу НАДУ при Президентові України [10]. У доповіді проаналізовано забезпечення людськими ресурсами у сфері державного управління в Україні – за кількісним і якісним складом, професійною продуктивністю, освітнім рівнем, можливостями підвищення кваліфікації та ін. Попри детально опрацьовані у вітчизняній науковій літературі категорійний апарат і аспекти роботи кадрових служб державного сектора України, питання, що є темою даного дослідження, науковцями не систематизовані та розкриваються недостатньо. Крім того, часто у визначенні поняття “людський потенціал” вдаються до простого перерахування: потреби, інтереси, настанови, здібності, вміння, інтелект. Але підстав для особливостей і типологізації, як правило, не наводять. Отже, перелік потенційних характеристик людини залишається незавершеним. Такий підхід є некоректним. Потенціал людини трактується обмежено. Тож, механізми ефективності використання людського потенціалу в державному управлінні системно не досліджено.

Система державного управління – це поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: а) суб’єкти управління, тобто органи виконавчої влади, б) об’єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організаційним впливом держави, в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, за допомогою яких реалізуються численні прямі й зворотні зв’язки між суб’єктами і об’єктами управління. “Система державного управління – це сукупність суб’єктів державного управління, взаємодіючих між собою і навколишнім середовищем і утворюють єдине ціле” [18, с. 54]. Масштабність державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найосяжнішою. Вона поширюється на всю територію держави і величезну кількість об’єктів управління. До сфери цього виду діяльності включено правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, наявні в державі. Універсальність державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, включаючи всі без винятку сфери суспільного життя. І здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів.

Безпосереднє виконання функцій держави на відповідній конкретній території, у конкретній галузі державного управління покладається на державних службовців. Трудова сфера державної служби має свої особливості. За своїм змістом трудову діяльність держслужбовців спрямовано на реалізацію загальнонаціональних інтересів, зміцнення і розвиток суспільного і державного ладу. Ступінь відповідальності посадових осіб за прийняті рішення, їхні здійснення, результати і наслідки має бути найвищим. Повинні бути присутніми жорстка нормативна регламентація управління та трудова дисципліна, залучення інтелектуального, а також творчого потенціалу для вирішення управлінських завдань.

Проблема термінологічної визначеності поняття “людський потенціал” і його співвідношення з близькими категоріями – “кадровий потенціал”, “трудова потенціал”, “людський ресурс”, “кадровий ресурс” – має велике значення як для теоретичних, так і для практичних досліджень у галузі державного управління. Автор не вперше звертається до цієї проблеми [9]. На макрорівні людський потенціал є складною соціально-економічною системою. Це життєвий потенціал населення, інвестування у формування й нагромадження людського потенціалу, науковий потенціал суспільства, потенціал зайнятості, освітній потенціал, потенціал здоров’я, культурний потенціал. Світовий банк (The World Bank Group) включає в це поняття також стан здоров’я та якість харчування,

ООН – освіту, професійний досвід, фізичний стан, здатність до виживання, інші характеристики, що забезпечують продуктивність і самозабезпеченість людей. “Людський потенціал – це міра втілених у людині природних здібностей, таланту, рівня освіти, кваліфікації та їх здатність приносити дохід” [8, с. 216–217].

Людські ресурси – та частина людського потенціалу, яка має безпосереднє відношення до людей. Це знання, практичні навички, творчі і розумові здібності людей, їхні моральні цінності, культура праці. О. Грішнова зазначає, що “людські ресурси – це специфічні й найважливіші ресурси з усіх видів економічних ресурсів” [5, с. 78].

Як фактор економічного розвитку людські ресурси – це працівники, які мають певні професійні навички і знання і можуть використовувати їх у трудовому процесі. Також часто використовується термін “трудові ресурси” – наявна маса живої праці, інтеграційні трудові можливості працездатного населення, реальна здатність створювати блага сукупного працівника суспільства” [8, с. 696].

Трудовий потенціал – це одна з підсистем більш осяжної категорії – людського потенціалу. Кадри – це соціально-економічна категорія, що характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни.

Щоб забезпечити високий рівень конкурентоспроможності суспільства та держави в сучасних умовах, слід використовувати найсучасніші методи управління кадровим потенціалом. У процесі розроблення методів управління кадровим потенціалом у державному управлінні в Україні потребують вирішення такі завдання: відсутність чітких і прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінювання кадрового потенціалу; складність розроблення оптимальної моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; відсутність явної картини впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності; досягнення відповідності кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу цілям і завданням установи, організації, підприємства. Для реалізації поставлених завдань аналіз і оцінка кадрового потенціалу повинні спиратися на методи експертних оцінок, методи стратегічного аналізу, методи економічної та математичної статистики.

Загалом наявні механізми ефективності використання людського потенціалу в державному управлінні можна поділити за трьома типами: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) і механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

Ситуація щодо кадрового потенціалу в системі державного управління в Україні є досить суперечливою. З кожним роком підвищується кваліфікаційний рівень державних службовців, водночас постійно існує потреба у працівниках певних професій, яка з кожним роком збільшується. У 2015–2016 рр. відбулося скорочення. Станом на 1 січня 2016 р. чисельність державних службовців становила близько 250 тис. осіб. Плинність кадрів коливається в межах 20–25 % на рік (однією з причин є те, що до 40 % державних службовців отримують заробітну плату на рівні мінімальної). А ще рік тому, станом на 1 січня 2015 р., в Україні налічувалося 295 тис. 709 державних службовців та 84 тис. 548 посадових осіб місцевого самоврядування, що становило 8,7 % від загальної чисельності населення (42 895,7 тис.) [10, с. 7–14]. Професійний досвід кадрового ресурсу можна оцінити, виходячи з відомостей про розподіл чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до стажу роботи (доступні дані станом на 1 січня 2014 р). Найбільший сегмент, як видно з даних, опублікованих у щорічнику “Державна служба в цифрах – 2015”, – це державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування з досвідом роботи від 5 до 10 років і від 10 до 15 років. Первинні дані про якісний і кількісний склад кадрового потенціалу свідчать, що майже 92 % працівників мають вищу освіту, близько 65 % – стаж роботи від 5 до 20 років [11, с. 16–17].

У цьому контексті залишається важливим та актуальним завданням проводити детальний аналіз складових якісного оцінювання кадрового потенціалу. Необхідно виконувати факторний і порівняльний аналіз показників установ, організацій та їхніх підрозділів, здійснювати балансовий аналіз. Прогнозувати і моделювати варіанти перспективного стану кадрового потенціалу в зазначених аналітичних розрізах. Щоб отримати показники ефективності, слід сформувати динаміку оцінювання кадрового потенціалу, порівнявши якість і швидкість його поліпшення з фінансовими витратами, ранжувати службовців за рівнем кадрового потенціалу. Надалі це дозволить змоделювати варіанти службових траєкторій, розрахувати відповідність посад у перспективі відповідно до нинішнього кадрового потенціалу службовця з визначенням необхідних напрямів розвитку. У перспективі необхідно постійно стимулювати підвищення ефективності роботи державного апарату.

В умовах трансформації економіки і підвищення ролі новітніх технологій у виробництві безперервна освіта, що відповідає потребам суспільства та ринку праці, є необхідною умовою і основним засобом, по-перше, перетворення людського потенціалу на якісний людський капітал, по-друге, гуманітарного розвитку. Безперервна освіта дозволить сформувати в кожній людині здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально-економічних реалій і забезпечувати собі належну якість життя.

Як зазначено у зверненні Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2015 році”, “система державної служби, яка діє в Україні, не виконує поставлені перед нею функції і завдання щодо реалізації державної політики” [19]. Очевидно, що населення поки не отримує якісних адміністративних послуг. Проаналізувавши останні кілька років української дійсності, можна говорити про невіршеність питання подолання депрофесіоналізації державної служби. Спостерігаються ознаки системної деградації кадрів державного управління – корупція, клановість, кадровий голод, майже повна відсутність соціальних ліфтів і приватизація окремими особами державних функцій (про це свідчать щорічні дані соціологічних досліджень, статистика силових структур, дані громадських організацій). Це переконливо свідчить про кризу управління на всіх рівнях влади. Ключовим фактором існування цих негативних явищ є низька якість кадрового потенціалу в системі державної служби, відсутність управлінців-лідерів, недостатній рівень професійної підготовки.

Президент наголосив, що сутність реформи системи державного управління повинна передбачати здійснення комплексних перетворень в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів державної влади з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах [19]. Важливим фактором успіху в досягненні поставлених цілей є побудова прозорої та ефективної, професійної, політично нейтральної та авторитетної системи державної служби, що повинна вийти на якісно новий європейський рівень державного управління, надавати державні послуги громадянам на рівні, відповідному європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання державних коштів і своєчасно та адекватно реагувати на соціально-економічні й зовнішньополітичні виклики.

Сьогодні Уряд України продовжує модернізувати свій підхід до управління людськими ресурсами на державній службі. Один із ключових аспектів цієї модернізації стосується розвитку лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі, особливо вищої керівної ланки державної служби. Уже успішно реалізується низка програм для керівників вищої та середньої ланок державної служби, спрямованих на розвиток лідерства та професіоналізації державної служби. Стратегічною метою цих програм є розвиток лідерських і управлінських навичок, необхідних керівникам вищого корпусу державної служби для оперативного реагування на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку, європейської інтеграції [10, с. 61–65].

Щоб підвищити ефективність використання людського потенціалу в системі державного управління в Україні у процесі розроблення методів управління кадровим потенціалом, першочерговими є такі завдання: по-перше, прийняття чітких і прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінювання кадрового потенціалу; по-друге, розроблення оптимальної моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; по-третє, оцінювання впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності, по-четверте, досягнення відповідності кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу до цілей і завдань державного управління.

Список використаних джерел

1. Адам О. Ю. "Людські ресурси" в системі державного управління України//Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 2. С. 5–11. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/derzh_uprav_2_2014.pdf.
2. Бондаренко І. С. Окремі аспекти розвитку теорії людського капіталу//Унів. наук. записки. 2011. № 3. С. 440–446. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_3_62.pdf.
3. Веряскина В. П. Динамика развития человеческого потенциала и приоритеты высшего образования//Экономика образования. 2014. № 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-razvitiya-chelovecheskogo-potentsiala-i-prioritety-vysshego-obrazovaniya-1> (дата звернення: 29.09.2015).
4. Впровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом/ Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/769>.
5. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: підручник. – Київ: Знання, 2004. 535 с.
6. Державна служба України: підсумки роботи та завдання на майбутнє//Матеріали Нацдержслужби України. URL: <http://www.dzhankoi-rada.gov.ua/actual/1004>.
7. Економічна енциклопедія: у 3 т./редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: ВЦ "Академія", 2002. Т. 2. 952 с.
8. Економічна енциклопедія: у 3 т./редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Т. 3. 952 с.
9. Замараєв А. В. Сутність поняття "людський потенціал" в контексті суспільного розвитку // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=895>.
10. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Нац. акад. держ. упр. при Президентові України: наук. доп./авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2015. – 160 с.
11. Інформаційне видання "Державна служба в цифрах 2015" [Електронне видання]/упоряд. та відп. ред. Марина Канавець; Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС. Київ, 2015. 32 с.
12. Коваль Л. В. Проблеми оцінювання якості людського потенціалу підприємства // Актуальні проблеми економіки. 2011. № 10 (111). С. 104 URL 109.
13. Колісниченко Н. М. Управління людськими ресурсами як глобальна перспектива // Державне будівництво. 2007. № 1 (1). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1\(1\)_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)_30.pdf).
14. Неліпа Д. В. Оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 1 (1). С. 52–57.
15. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теорет.-методол. засади оцінювання: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с. Бібліогр.: с. 211–222.
16. Поняття "людський капітал" в контексті розвитку теорії громадянського суспільства // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 5-7. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vknud_2014_1_3.pdf.
17. Шимановська-ДіянничЛ.М. Термінологічнабазаконцепціїуправліннялюдськимиресурсами// Наук. вісн. 2007. № 1 (21). С. 47.
18. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: монографія/кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 2007. – 448 с.
19. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році": аналіт. доп. URL: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.

Надійшла до редколегії 12.09.2016 р.