

Хливискас Е.

Государственное управление: стратегия развития человеческих ресурсов

Современному государственному управлению свойственны реформы и инновации. Для решения комплексных проблем в странах Центральной и Восточной Европы основное внимание следует уделять увеличению эффективности государственных структур, стабильности государственного аппарата и росту профессионализма и ответственности людей, работающих в государственных институтах. Система человеческих ресурсов – неотъемлемая часть истеблишмента государственного управления нового качества. В современных условиях одним из важнейших секторов государственного управления является обучение. Несмотря на то, что в странах Центральной и Восточной Европы существует большое количество образованных и квалифицированных специалистов, несовершенство законодательства и системы обучения зачастую препятствуют развитию обучения и самой работе государственных институтов. Отметим, что подготовка госслужащих является одной из задач совершенствования системы государственного управления, цель которой повышение эффективности деятельности государства и самих правительственных институтов (далее по тексту – «институтов»). Однако, долгосрочные приоритеты государственного развития, пути его осуществления и процесс подготовки кадров недостаточно скоординированы. Чтобы создать эффективную госслужбу и осуществить административную реформу необходимо постоянно совершенствовать систему подготовки кадров.

Неотъемлемым компонентом модернизации системы государственного управления является совершенствование человеческих ресурсов. При подготовке моделей совершенствования государственного управления западные специалисты особое внимание уделяют подготовке системы стратегического менеджмента («плана предприятия»), «миссии компании» и «стратегического плана игры». Они выделяют один из элементов управления и через него определяют генеральную задачу института и стратегию для ее осуществления. Система стратегического менеджмента, которая используется для выработки рациональной стратегии, состоит из двух взаимозависимых частей: стратегии разработки проекта и его осуществления. Первая часть выделяет факторы, которые определяют эффективность деятельности. Это осуществляется посредством анализа трех уровней управления: институты и их отделы, люди и внешняя среда. SWOT-анализ (сильных, слабых сторон, возможностей и угроз) ведет к успешному формированию проекта. Имея четкое представление об идеальном институте, управленческая работа ориентируется на него и продвигается к цели-идеалу. Для того, чтобы ее достичь, создается многоступенчатая система, которая может быть рассмотрена как структурированная база данных, включающая собранную, систематизированную и оцененную стратегическую информацию. Генеральная цель делится на малые цели и пункты для создания системы задач, которые наиболее существенны при достижении более масштабных целей. На следующей стадии планируются действия подразделений организации: это относится к обязанностям всех служб в институте, пока осуществляются усилия по достижению сквозных задач на различных уровнях. Формулирование миссии завершает первый этап стратегического менеджмента. Осуществление стратегии требует больше времени и усилий чем ее разработка. На стадии реализации системы определяется комплекс рабочих задач для целенаправленной управленческой деятельности, штата, оплаты и мотивации.

Ряд авторов предлагает иную последовательность этапов в стратегическом менеджменте: анализ внешней среды, формулирование миссии и постановка задач;

разработка стратегии для достижения поставленных целей; осуществление стратегии; оценка полученных результатов с позиции использованной стратегии или с методами их достижения и контроль. Представители этой школы утверждают, что структурный анализ состояния внешней среды является важным началом осуществления стратегии. Это дает возможность обнаружить новые аспекты проблемы, заставляет менеджеров серьезнее задумываться и использовать широкий круг методов стратегического менеджмента, решать внезапно возникающие крупные проблемы. Формулируется миссия, которая выражает смысл существования института и его функции; ставятся долгосрочные и краткосрочные задачи. Выбор стратегии целесообразно связывать с сильными и слабыми сторонами института, его задачами и финансовыми ресурсами, квалификацией персонала и т.п. Защитники этого подхода не обращают большого внимания на осуществление стратегии и контроль. Реализация выбранной политики инициирует ряд внутренних изменений, которые дают возможность институту регулировать условия этих изменений.

Американская модель стратегического развития основное внимание уделяет стратегическому описанию ситуации: образ, миссия и система целей. Обе стадии формулировки образа и миссии устанавливают параметры внешней и внутренней среды, то есть высвечивают стратегическую линию, которая базируется на структурировании системы целей и их своевременного достижения (рисуется «дерево целей»). Американская модель представляет собой более детализированное описание стратегического развития. Эта теория может быть оценена как одна из лучших с наиболее полно формализованной процедурой стратегического развития.

Представители германской школы особое внимание уделяют иным стадиям стратегического развития: внешняя и внутренняя среда, цели и комплекс маркетинговых инструментов. Германские авторы подчеркивают, что политика института, направленная на расширение зависит от его культуры и философии. Общая культура высшего руководства института определяет пути решения проблем и систему ценностей. Представители российской школы менеджмента не выделяют процесс создания образа как отдельную стадию. Только некоторые из них подчеркивают важность миссии процессе стратегического развития. Российский подход хорошо анализирует сектор планирования институтского «экономического портфеля» и развитие политики отдельных экономических союзов. И российские, и немецкие авторы очень часто предлагают осуществлять стратегический контроль на завершающей стадии стратегического развития для того, чтобы определить причины отклонений и чтобы гибко адаптироваться к изменениям внешней среды.

Осуществление стратегии является второй стадией в методологии стратегического развития. Так, Б. Карлов подчеркивает важность скорейшего и параллельного осуществления всех действий. Он утверждает, что измененная организационная структура института провоцирует изменения в структуре персонала, количестве работников и изменения других параметров. Профессиональная компетенция сотрудников – один из наиболее подходящих элементов структуры с тех пор как он стал способен не только определять успешное существование института, но и воздействовать на весь комплекс осуществляемых мер как, например, имидж института. По мнению автора, стратегия включает следующие инструменты: организационная структура, коммуникации и возможность принятия решения, управленческий стиль, кооперацию, изменения в управлении и т.п. а также компетенцию персонала, его мотивацию, организационную культуру и систему ценностей, цели и задачи. Ряд исследователей предлагает начинать осуществление стратегии с седьмой стадии из десяти: определения положения во внешней среде. Это пример практического применения собственной стратегии. Доступные аналитические данные позволяют определить положение института во внешней среде. Перспективы

развития института зависят от того, насколько компетентно определено это положение. Восьмая стадия – формулирование цели. На этой фазе важно пользоваться широко известными формулами. Четко и обоснованно сформулированная цель обеспечивает столь же четкое руководство к действию. Однако, планы, цели и концепции воплощают в жизнь люди. Девятая стадия – это создание отношений между людьми. Подготовительная работа завершена и после выработки концепции и сбора данных может быть начато стратегическое планирование. Десятая стадия: на основе принятой концепции и написанных планов внимание фокусируется на неиспользованных возможностях, которые формируют предпосылки для максимального использования собственного потенциала.

В процессе планирования стратегических изменений в осуществлении стратегии выделяются следующие элементы: стратегическое развитие каждой подчеркнутой проблемы; планирование и сама процедура планирования, осуществление планирования, принятие решения, реализация принятого решения, окончательный мониторинг и оценка результатов. Одними из наиболее важных факторов являются стиль управления и корпоративная культура – все они проявляются после осуществления стратегии и сигнализируют об эффективности изменений и успешном осуществлении стратегии. Организационная стратегия и стоимость выводят институт из ряда других организаций и дают ему возможность получить преимущество в конкурентной борьбе.

Анализ методов стратегического развития показывает, что единой общепринятой модели этого процесса не существует. На основе практического опыта, новых идей и возможностей, прогнозирования и моделирования ситуации власти решаются на последовательность институциональных изменений управления. Таким образом, этот процесс требует высокой управленческой компетентности, осознания состояния внешней среды и проверенной информации. Выбор стратегии и способов ее осуществления – главный элемент стратегического управления. Очевидно, что начальной и очень важной фазой в определении стратегии института является анализ ситуации. Долгосрочное направление развития включает различные составляющие, способы и формы работы института и его положения во внешней среде. Главной задачей здесь является сориентировать институт на осуществление стратегии и обеспечить его достаточными ресурсами для реализации выбранной политики. Для развития стратегии управления человеческими ресурсами и для определения путей ее реализации большое значение имеет методологическая основа. Возможная последовательность шагов при создании стратегии управления человеческими ресурсами может выглядеть следующим образом:

- мониторинг состояния системы человеческих ресурсов;
- административная реформа и место и роль человеческих ресурсов в контексте названной реформы;
- проблемы, связанные с совершенствованием системы человеческих ресурсов определяются в соответствии с уровнями управления;
- определение целей и приоритетов стратегии развития системы человеческих ресурсов;
- предлагается развивающаяся модель стратегии системы человеческих ресурсов (создание образа, системы целей и миссии)
- представляется способ осуществления системы человеческих ресурсов. Он должен быть фактором успеха административной реформы.
- постановка главной задачи государственным институтам и их службе управления персоналом.

- обучение специалистов государственных институтов так же как и проведение оценки специалистов с точки зрения их профессиональной квалификации и качества их работы.

- развитие организационных форм и структур и их применение;
- развитие системы непрерывного образования госслужащих.

Система обучения госслужащих должна включать формулирование многоступенчатой системы целей и их распределение в соответствии с уровнями системы государственного управления. Определение задач и путей их решения должны осуществляться на высшем уровне. Стратегическая цель может обладать следующими основными чертами: во-первых, цель должна связывать систему человеческих ресурсов с внешней средой. Она должна определять систему взаимодействия с внешней ситуацией и описывать сектора, которые тесно связаны с человеческими ресурсами. Это важно не только для того, чтобы адаптировать цель к существующим условиям, но и предвидеть возможные опасности, так же как и пути, их преодоления. Во-вторых, обучение госслужащих должно быть проанализировано системно. Оно должно быть описано как совокупность проблем, связанных с уровнями управления государства, институтов и человеческих ресурсов. В-третьих, стратегическая задача должна точно соотноситься с внутренними средствами, то есть, это важно для оценки потенциала различного квалификационного развития института, государства и институциональных ресурсов, современного обучения и получения опыта. И, наконец, в-четвертых, цели должны быть увязаны с общей системой подготовки госслужащих. Выбранная стратегия должна направлять все институты, включенные в процесс подготовки госслужащих, повышение квалификации и координацию этих направлений.

При определении и развитии стратегии системы человеческих ресурсов важно развивать философию улучшения системы человеческих ресурсов, которая будет определять стоимость и основные принципы для достижения поставленных целей. Она может также связывать цели института и его департаментов. Корпоративная миссия должна отражать смысл существования института. Миссия отдела дает возможность определять альтернативы и гармонизировать позиции различных групп влияния. Однако, по утверждению Дж. Бризна, наиболее важным является то, что миссия отдела описывает подход к внешней среде, к интересам общества и социальной ответственности. Процесс определения миссии может быть разделен на две стадии: формулирование миссии и ее осуществление.

Во время определения целей института предполагается, что должны быть сформировано «дерево целей». Генеральная цель дробится на более мелкие и т. д. Все цели распределяются по различным уровням, они также должны быть распределены во времени. Как многоступенчатая система целей проектируется постановкой целей первого уровня так же как и низших уровней вместе со способами их достижения. Образ должен обслуживать как имитация для любой сознательной деятельности, включая долгосрочные перспективы. Формирование образа института или деятельности группы предполагает самый лучший и совершенный вариант будущего развития. Концепция управления человеческими ресурсами должна быть развитой и учитывать особенности стратегического менеджмента. Рассмотрим это утверждение на примере административной реформы в республике Литва.

Каждое нововведение требует наличия кадров, способных их осуществлять. Административная реформа это, прежде всего, изменение менталитета госслужащих. Цели и задачи административной реформы базируются на задачах правительственных институтов. Один из наиболее комплексных аспектов реформы – это урегулирование общественных и частных интересов. Таким образом, миссия государственных институтов – это введение правил и законов путем управления общественными функциями. Основная задача для государственных институтов в свете

административной реформы должна быть сформулирована исходя из необходимости выполнения нижеследующие пунктов:

- Оценить статус (позицию) государственного института в структуре государственной администрации как в пространстве, где осуществляется реализация государственной стратегии.

- Определить тенденции, принципы и намерения государственного института для того, чтобы интегрировать инфраструктуру института в систему государственного управления.

- Изменить организационную структуру для того, чтобы обеспечить лучшее взаимодействие между подсистемами государственного управления.

- Направить усилия институтов государственного управления и усилия специалистов для создания экспертного центра административной реформы.

Задача отдела по управлению персоналом должна быть разработана после осуществления следующих пунктов:

- государственные институты должны реформировать систему управления человеческими ресурсами и модернизировать работу отделов по работе с персоналом.

- добиться того, чтобы отдел по работе с персоналом нанимал управленцев и специалистов-администраторов со специальным образованием и опытом работы или специалистов в области общественных наук.

- департамент человеческих ресурсов в области государственного управления должен начать осуществление своих функций с подбора персонала, обучения, отбора оценочных критериев и разработки соответствующих тестов.

- в начальной стадии осуществления своей стратегии департамент человеческих ресурсов должен пользоваться консультациями независимых экспертов.

Управление человеческими ресурсами как практическая управленческая деятельность относится к оценке кандидатуры перед оформлением трудовых отношений (рекрутмент и отбор) перед наймом или увольнением. Эта оценка может быть должным образом сделана специалистами по управлению персоналом высшей квалификации. Качество штата напрямую зависит от этих специалистов. Сотрудник оценивается с позиции его опыта работы, но объективность специалиста в области управления персоналом играет самую важную роль, определяющую правильное решение. Проблема квалификации специалиста в области управления персоналом и его профессиональные качества должны быть оценены по следующим позициям: обучение, отбор, профессиональная деятельность и оценка качества работы. В соответствии с процессом реализации комплексной системы управления персоналом, который базируется на результатах серьезных научных исследований, это может быть основанием для гармонизации управления и административного прогресса с эффективностью практической деятельности. Тесная кооперация между учеными и практиками в этом секторе может способствовать развитию и прогрессу страны. Затраты на внутренне управление не имеют количественного выражения в экономических показателях (денежном выражении). Однако только усилия внутреннего менеджмента по улучшению качества формируют предпосылки для экономического (внешнего) эффекта улучшения. Затраты на внутреннее управление для качественных улучшений являются необходимыми для персонала в первую очередь. Так как качественные трансформации в институтах достигаются с помощью людей, необходимо менять систему управления персоналом. Это должно быть совершено не только для мотивации нанимаемых принимать участие в управлении, но и реализовывать управленческую модель, когда усилия руководства и подчиненных оцениваются в соответствии с критерием качества.

Обеспечение эффективности и высокого качества подготовки, четкое соблюдение ежегодного графика проведения программ обучения, решение проблемы обеспечения

начального уровня обучения на определенный период времени, и сертификация становятся все важнее. Должен быть определен методологический смысл программы, повышения квалификации и необходимое материально-техническое обеспечение. Это даст возможность институту использовать наилучшим образом человеческие, технологические и информационные ресурсы институтов по подготовке и обучению кадров. При реализации административной реформы, чрезвычайно важным становится модернизировать структуру государственных институтов управления и создать новые организационные формы, которые могут привести к решению проблем в секторе государственного регулирования. Главные принципы модернизации форм государственного управления и интеграция их в структуры Европейского Союза должны быть следующими:

- все институты, формулирующие цели административной реформы должны придерживаться целей государства и государственных требований;
- обучение госслужащих должно осуществляться в соответствии с правами госслужащих, то есть информировать их не только об их обязанностях, но и реальных правах;
- принципы равноправия и политической нейтральности должны реализовываться в соответствии с ограничениями политической активности госслужащих во время их работы;
- главным принципом работы государственного института должен быть принцип прозрачности, который основан на предположении, что деятельность госслужащих (как и государственных институтов) являются публичными, открытыми и понятными.

Для прогрессивного обеспечения политики в области госслужбы и эффективной работы институтов и специалистов, на стадии осуществления стратегии необходимо сформулировать систему непрерывного повышения квалификации госслужащих. Такая система должна включать следующие взаимосвязанные элементы:

- систему оценки специалистов, которые подходят для работы в государственных институтах и организациях;
- систему отбора специалистов, пригодных для определения позиций и функций в государственной службе и тех, кто целенаправленно обучался;
- систему начального обучения специалистов, которые только начинают учиться или только начинают государственную службу;
- развитие системы квалификации на всех уровнях и должностях, которые включают как стандартный комплекс (обеспечивается адекватной позицией специалиста) развития и намеренное квалификационное развитие (обеспечивается ориентацией на получение новых знаний и навыков);
- система оценки квалификации государственных служащих на всех уровнях;
- система повышения квалификации специалистов, работающих в государственной службе.

На основе системы непрерывного повышения квалификации и ее дальнейшего развития, предпосылки для высокого качества работы на государственной службе создаются в процессе развития и осуществления государственной политики управления человеческими ресурсами. Для успешного осуществления административной реформы и повышения эффективности государственного управления необходимо создать эффективную систему подготовки служащих в области государственного управления. Анализ современного состояния системы подготовки госслужащих должен включать определение места и роли этой системы в рамках административной реформы, проблемы должны быть выделены в соответствии с уровнями управленческой иерархии, цели и приоритеты развития человеческих ресурсов должны быть сформулированы и главные подходы к непрерывному повышению квалификации как

системе развития человеческих ресурсов. Стратегия подготовки госслужащих должна улучшаться и быть составной частью общей цели административной реформы и концепции создания имиджа деятельности в области государственного управления и управления человеческими ресурсами. Стратегическое развитие и модель его реализации подготовлена и предложена. Этот процесс должен быть осуществлен устанавливая конкретные задачи институтам и их отделам по работе с персоналом, включая существующие организационные формы и разрабатывая новые. Главное условие для осуществления стратегии управления человеческими ресурсами – это система непрерывного повышения квалификации государственных служащих, которая состоит из подсистем поиска специалистов и их отбора, первоначальной подготовки и повышения квалификации, оценки квалификации госслужащих и переквалификации специалистов. Развивающаяся система дает возможность существовать государственной политике в области управления человеческими ресурсами. Подготовка госслужащих повышает статус и обеспечивает успех административной реформы.