

Державне управління

УДК 35.082.3(477)

Антонова Світлана Євгеніївна

кандидат економічних наук,

доцент кафедри менеджменту та публічного врядування

Національний університет водного господарства та природокористування

Antonova Svitlana

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the

Department of Management and Public Administration

National University of Water Management and Natural Resources

Ясковець Микола Вікторович

здобувач вищої освіти за другим (магістерським) рівнем,

спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Національного університету водного господарства та природокористування

Yaskovets Mykola

Obtainer of higher education at the second (Master's) Level,

Specialty 281 «Public Management and Administration»

National University of Water Management and Natural Resources

УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ

УПРАВЛІННІ

IMPROVEMENT OF PERSONNEL POLICY IN PUBLIC

ADMINISTRATION

Анотація. Вступ. Стаття присвячена дослідженню проблем управління персоналом в органах публічної влади. Вказується на наявність тісного зв'язку між якістю кадрового забезпечення державних установ і ефективністю публічного управління. Тому стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів

належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади. Визнається, що до цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує вдаватися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади. На основі проведеного дослідження виявлено, що спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички, і принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко виписаними вимогами. Для європейських країн та України спільними є і методологічні проблеми формування критеріїв підбору, добору та відбору кадрів і управління персоналом органів виконавчої влади. В статті сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів установам; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи преміювання; формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Мета. Метою дослідження є теоретико-прикладне обґрунтування шляхів удосконалення управління персоналом в органах публічного управління України.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження послужили матеріали праць українських та зарубіжних науковців, законодавчі та нормативно-правові документи з питань управління персоналом в органах

публічної влади., аналітичні публікації в науковій і спеціалізованій літературі.

Результати. У результаті дослідження визначено мету державної кадрової політики, прогнозування та програмування кадрового забезпечення, визначення стратегічного бачення формування, професійного розвитку та ефективного використання кадрів, усіх трудових ресурсів України. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання, впровадження сучасних технологій та навчання кадрів для підвищення ефективності управління.

Перспективи. Перспективи дослідження полягають у вдосконаленні механізмів координації між органами державної влади та силами цивільного захисту, зокрема через інтеграцію сучасних технологій та адаптацію правової бази до сучасних викликів. Важливу увагу слід приділити професійній підготовці кадрів та оптимізації ресурсного забезпечення для швидкого реагування на кризовій ситуації. Розширення міжнародного співробітництва та вивчення аспектів соціальних питань дозволить створити стійке управління, здатне ефективно функціонувати в умовах системи воєнного стану.

Ключові слова: управління, персонал, орган виконавчої влади, підбір, добір, відбір, кадри.

Summary. Introduction. The article is devoted to the study of the problems of personnel management in public authorities. It is indicated that there is a close connection between the quality of staffing of state institutions and the effectiveness of public administration. Therefore, the strategic goal of the civil service reform in Ukraine is the implementation of European principles of good governance, and therefore, the attraction of highly qualified specialists to the civil service should be carried out on the basis of an honest and transparent selection of candidates for positions. It is recognized that to date,

ideal criteria for selecting civil servants have not been found, and this circumstance forces us to search for new opportunities for improving personnel management in executive authorities. Based on the research conducted, it was found that the common feature of the personnel management system of public authorities in European countries is the combination of two principles: the principle of ensuring access to the civil service for any citizen of the country who has the necessary qualifications, and the principle of giving preference to the best candidates according to clearly stated requirements. The methodological problems of forming criteria for the selection, selection and selection of personnel and personnel management in executive authorities are also common to European countries and Ukraine. The article formulates a number of proposals for improving the personnel management of executive bodies, namely: providing institutions with greater autonomy in staffing; giving priority to work experience compared to formal requirements when conducting a competition; reviewing the bonus system; forming the size of wage rates within the institution on the principles of harmonization; transforming personnel departments into HR units; forming a personnel reserve for the rapid attraction of candidates for positions.

Purpose. The purpose of the study is to provide theoretical and practical justification for ways to improve personnel management in public administration bodies of Ukraine.

Materials and methods. The research materials were materials from the works of Ukrainian and foreign scientists, legislative and regulatory documents on personnel management in public authorities, analytical publications in scientific and specialized literature.

Results. As a result of the study, the goal of the state personnel policy, forecasting and programming of personnel support, determination of the strategic vision of formation, professional development and effective use of personnel, all labor resources of Ukraine was determined. Recommendations

for improving legal regulation, introducing modern technologies and training personnel to improve management efficiency are offered.

Discussion. The prospects of the study are to improve the coordination mechanisms between state authorities and civil protection forces, in particular through the integration of modern technologies and adaptation of the legal framework to modern challenges. Important attention should be paid to professional training of personnel and optimization of resource provision for rapid response to a crisis situation. Expanding international cooperation and studying aspects of social issues will allow creating sustainable management capable of functioning effectively under martial law.

Key words: *management, personnel, executive body, selection, selection, personnel.*

Постановка проблеми. Посилення правових основ державності в Україні обумовлює зростання вимог до професіоналізму та відповідальності державних службовців, у першу чергу до службовців органів виконавчої влади, на які покладаються обов'язки щодо втілення в життя управлінських рішень, програм і різноманітних заходів політики. Зазвичай питання, що стосуються підбору, відбору та добору персоналу в органи виконавчої влади, його навчання та мотивація складають зміст такого поняття як «управління персоналом». Управління персоналом органів виконавчої влади, як і державної служби в цілому, перебуває в стадії реформування, що викликає потребу в розробленні науково-методичного забезпечення формування сучасної системи кадрового забезпечення виконавчої влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки людський фактор, особистісні характеристики службовців і посадових осіб органів виконавчої влади мають вирішальний вплив на якість публічного управління, проблемам управління персоналом на державній службі,

налагодженню роботи служб з управління персоналом, стратегічним питанням модернізації публічної служби приділяється увага з боку як науковців, так і представників органів державної влади. Очільник Національного агентства з питань державної служби України (НАДС) і науковець Н. Алюшина звертає увагу, що стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади [1]. Обґрунтуванню напрямів та принципів модернізації публічної служби присвячені роботи Т. Мотренка [2], О. Пархоменко-Куцевіл [3]. Держава та регіони 102 Н. Стецюк [4]. Безпосередньо питанням управління персоналом та кадрової політики в органах виконавчої влади приділена увага з боку таких дослідників, як П. Сидоренко [5], С. Серьогін, Є. Бородін, К. Комарова, Н. Липовська, Т. Тарасенко [6], А. Грищук [7] та ін. Розробки названих та інших авторів є важливими для теорії управління персоналом в публічній сфері, оскільки їх метою є знаходження механізмів відбору на державну службу людей, вмотивованих служінням державним інтересам. До цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує знову і знову повертатися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів державної влади.

Формулювання цілей статті. Стаття переслідує такі цілі, як: окреслення основних проблем управління персоналом і розроблення загальних пропозицій щодо їх усунення, а також обґрунтування методів підбору персоналу для органів виконавчої влади на основі вивчення зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Якщо виходити з того, що всі рішення в державі ухвалюються людьми по відношенню до людей, то державних службовців слід визнати тим ресурсом системи державного

управління, який у першу чергу обумовлює її ефективність. Кадри, як специфічний і водночас найважливіший ресурс публічного управління («кадри вирішують усе» продовжує мати значення!), представлені людьми зі своїми конкретними наборами характеристик, конфігурація яких обумовлюється поєднанням сильних і слабких якостей певної людини. Ця даність лежить в основі формування дилеми підбору, відбору і добору кадрів: основним критерієм процесу кадрового забезпечення органів державної влади має бути набір позитивних рис людини і її професійні якості чи наявність слабких місць у фаховій підготовці особи? О. Пархоменко-Куцевіл зауважує, що в сфері державного управління «...фахівець під час своєї діяльності проходить декілька видів відбору, зокрема: відбір при вступі на державну службу (відбір на певну посаду державної служби), а також багаторазовий відбір, який проводиться протягом проходження державної служби (відбір на державній службі – пролонгований відбір)» [8], а, отже, щоразу при цьому виникає описана дилема. Формування технологій кадрового відбору лежить в основі підвищення якості управління кадрами і людськими ресурсами взагалі. Питання управління кадрами в органах державної влади стало настільки важливим, що НАДС, із залученням аналітичних матеріалів міжнародних організацій (зокрема, International Public Management Association for Human Resources, Victorian Public Sector Commission / VPSC) розробило «Методологію визначення спроможності служб управління персоналом державних органів» [9], спрямовану на поліпшення роботи кадрових служб.

Якщо вести мову про органи виконавчої влади, то слід зосередити увагу на проблемних питаннях управління персоналом в системі державної служби і тут слід відрізняти державних службовців, що виконують функції держави і отримують заробітну плату з бюджету [10], від посадових осіб, які можуть працювати як в органах державної влади, так і в органах

місцевого самоврядування [11]. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом. Спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички, і принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко виписаними вимогами. Причому, до проведення реформи державної служби в країнах Центральної і Східної Європи принципи управління персоналом не були визначені законодавчо і не розмежовувалися політика та адміністрування, тому політична лояльність в кар'єрі державних службовців мала велике значення. Зрозуміло, що історичний досвід, традиції та геополітичні тяжіння обумовлюють різноманітність поєднання методів кадрової селекції в різних країнах, попри прикладення значних зусиль щодо уніфікації методик підбору, добору та відбору кадрів. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходить зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер. Означені методологічні проблеми не мають простих способів розв'язання, а їх складність.

Означені методологічні проблеми не мають простих способів розв'язання, а їх складність обумовлює допущення помилок і прорахунків при доборі кадрів до органів виконавчої влади, що негативно позначається на результативності публічного управління. Звідси – прагнення унормувати якомога більше аспектів управління персоналом в системі державної служби, що, на жаль, приводить до зарегульованості процедур

підбору, добору і відбору кадрів і мало позначається на підвищенні якості персоналу.

Збільшення критеріїв і ускладнення процедур відбору кадрів може суттєво звужувати коло претендентів на посади, збільшувати час пошуку необхідних фахівців, концентрувати увагу на формальних вимогах до претендентів. Усе це негативно відбивається на працездатності державних службовців, обумовлює витрачання додаткових коштів на навчання та перенавчання, погіршує психологічний клімат в колективах. Держава та регіони викликає недовіру до органів влади через їх безвідповідальність. У європейських країнах, до речі, у першу чергу, міністри, несуть солідарну політичну відповідальність, «...яка виражається у відставці уряду» у разі висловленої йому недовіри парламенту або незгоди міністра з парламентським рішенням.

Помітними є зусилля науковців та практиків державної служби змінити ситуацію на краще в сфері кадрового забезпечення публічного управління, проте рекомендації, які розробляються, не є беззаперечними чи такими, що можуть кардинально змінити ситуацію. Так, зокрема, порада щодо перевірки рекомендацій та послужних списків претендентів на посади державної служби майже завжди наражається на небажання їх попередніх роботодавців давати об'єктивну характеристику особі через прагнення не вступати з нею в конфлікт. Використання при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад тестів, анкет, кейсів також досить часто має формальний характер, а подекуди супроводжується відвертою підтасовкою результатів. На відміну від бізнесу, де власник чи генеральний директор зацікавлені, насамперед, у ділових якостях претендента на посаду, в системі виконавчої влади з розмитою відповідальністю, спрацьовують інші фактори відбору, наприклад, лояльність до керівника.

В системі виконавчої влади, як ні в якій іншій сфері, мають значення морально-етичні та лідерські якості людини: емоційний інтелект, емпатія, вміння працювати в команді, відчуття української ідентичності, вміння тримати слово тощо. Цінності, сформовані на цій основі, є важливими, але, на жаль, не достатніми для належного виконання функцій виконавчої влади. Важливе значення можуть мати можливості претендента щодо навчання, освоєння цифрових технологій, креативного мислення, а це обумовлює необхідність алгоритмізації критеріїв відбору персоналу, а також залучення до цього процесу сторонніх організацій. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду підбору, добору і відбору кадрів, то доцільно відмітити декілька специфічних особливостей: – до претендента на посади державної служби висувається вимога однаковою мірою володіти як адміністративними, так і технічними навичками (Великобританія, Німеччина, Франція); – відбір персоналу передано недержавним стороннім організаціям (Великобританія, Німеччина, Франція); – основними критеріями відбору є: високий рівень інтелекту, вміння досягати результату, вміння працювати з людьми (Великобританія); – претендентом не може бути особа, яка не пройшла військову службу (Франція); – на державного службовця не розповсюджуються норми трудового законодавства (Франція); – державний службовець має бути готовим до безперервного навчання на курсах або в спеціальних установах.

Висновки. Найважливішим ресурсом публічного управління, що впливає на його ефективність, є кадри. В системі виконавчої влади функції управління виконують як державні службовці, так і посадові особи, вимоги до яких мають певні відмінності. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних

підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходить збігатися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер. На підставі аналізу проблем управління персоналом в органах виконавчої влади сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів органам виконавчої влади; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи; прив'язка оплати праці до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; впровадження гнучких графіків роботи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Література

1. Алюшина Н. Головна мета – продовжити реформу державної служби на принципах професійності, доброчесності, політичної нейтральності та орієнтованості на громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-golovna-meta-prodovzhati-reformu-derzhavnoyi-sluzhbi-na-principah> (дата звернення: 01.12.2024).

2. Історія державної служби в Україні / авт. колектив : О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; НАН України ; Інститут історії України ; Головне управління державної служби України. У 5 т. К.: «Ніка Центр», 2009. Т. 2. 512 с.

3. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10poikds.pdf> (дата звернення: 22.11.2024).

4. Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом. *Вісник Національної академії державного управління*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-10.pdf> (дата звернення: 22.11.2024).

5. Сидоренко П. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10spvovv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10spvovv.pdf) (дата звернення: 22.11.2024).

6. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.

7. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.

8. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення механізму відбору кадрів державної служби: основні тенденції державної кадрової політики. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 4. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf (дата звернення: 22.11.2024).

9. Методологія визначення спроможності служб управління персоналом державних органів. К., 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/metodilogia-viznach-spromog-sup.pdf> (дата звернення: 22.11.2024).

10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 08.11.2024).

11. Конституція України : Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

12. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС: Доклад Sigma, 2009. 93 с.

References

1. Alyushina N. The main goal is to continue the reform of the civil service on the principles of professionalism, integrity, political neutrality and citizen orientation. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-golovna-meta-prodovzhiti-reformu-derzhavnoyi-sluzhbi-na-principah> [in Ukrainian].
2. History of the civil service in Ukraine / author team: O. G. Arkusha, O. V. Boyko, E. I. Borodin, S. V. Vidnyansky, P. P. Gay-Nyzhnyk and others; deputy editors T. V. Motrenko, V. A. Smoliy; NAS of Ukraine; Institute of History of Ukraine; Main Department of the Civil Service of Ukraine. In 5 vols. K.: "Nika Center", 2009. Vol. 2. 512 p. [in Ukrainian].
3. Parkhomenko-Kutsevil O. Theoretical and conceptual principles of improving the mechanism for adapting civil service personnel. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10poikds.pdf> [in Ukrainian].
4. Stetsyuk N. Modernization of the civil service: organizational aspect of personnel management. *Bulletin of the National Academy of Public Administration*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-10.pdf> [in Ukrainian].
5. Sydorenko P. Personnel policy in local executive bodies. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10spvovv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10spvovv.pdf) [in Ukrainian].
6. Personnel management in public authorities: a manual / S. M. Seryogin, E. I. Borodin, K. V. Komarova, N. A. Lypovska, T. M. Tarasenko. Dnipro: DRIDU NADU, 2019. 200 p. [in Ukrainian].

7. Hryshchuk A. B. State service in Ukraine: administrative and legal dimension: monograph. Lviv, 2018. 232 p. [in Ukrainian].

8. Parkhomenko-Kutsevil O. Improving the mechanism of selection of civil service personnel: main trends of state personnel policy. *Democratic governance: scientific bulletin*. 2009. Issue 4. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf [in Ukrainian].

9. Methodology for determining the capacity of personnel management services of state bodies. K., 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/metodilogia-viznach-spromog-sup.pdf> [in Ukrainian].

10. On civil service: Law of Ukraine dated 10.12.2015 No. 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> [in Ukrainian].

11. Constitution of Ukraine: Constitution, Law dated 28.06.1996 No. 254k/96-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

12. Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after joining the EU: Sigma Report, 2009. 93 p.