

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри
публічного управління та державної служби
к.держ.упр., доц. Набока Л.В.

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

здобувач 2 курсу, гр. ЗПУА-6-23

Д. І. Варава

Науковий керівник

к.держ.упр., доц.

Л. В. Набока

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	6
1.1 Роль кадрових технологій у реалізації кадрової політики в органах публічної влади.....	6
1.2 Зарубіжний досвід використання кадрових технологій у діяльності владних інституцій	16
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	25
2.1 Нормативне й інституційне забезпечення реалізації кадрової політики в органах публічної влади	25
2.2 Оцінка ефективності реалізації кадрової політики й кадрових технологій у системі органів публічної влади України.....	35
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	42
3.1 Концептуальні засади оптимізації кадрової політики в органах публічної влади.....	42
3.2 Застосування сучасних технологій у діяльності служб управління персоналом щодо його оцінювання і розвитку.....	48
ВИСНОВКИ.....	61
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасному світі, що глобалізується, відбувається активний обмін технологіями, у тому числі управлінськими. Державами, що займають провідні позиції у світовому розвитку, накопичено унікальний та ефективний досвід в організаційно-правовому регулюванні службових відносин у державно-управлінській діяльності, у роботі з кадрами, у запобіганні та боротьбі з корупцією як соціальним феноменом. Дослідження цього досвіду вказує на необхідність змін методів управління кадрами, у професійному розвитку персоналу публічної служби України.

Формування, професійний розвиток та раціональне використання персоналу публічного управління вже тривалий час залишаються в Україні однією з ключових проблем державотворення. Недосконалість механізму управління людськими ресурсами вітчизняних органів влади потребує реформування кадрової політики на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Значна кількість наукових праць присвячені тематиці управління персоналом на промислових підприємствах та в бізнесових структурах. Це роботи В. Баранчєєва, М. Біляцького, В. Весніна, Н. Гавкалової, Д. Грейсона, Г. Десслера, Дж. Джонстона, П. Журавльова, А. Єгоровина, Ю. Олександрова, С. Сербиновського, В. Шпалинського, Г. Щокіна та ін. Але питанню менеджменту персоналу в органах публічної влади в наукових публікаціях уваги приділено менше. Відомі праці Г. Атаманчука, М. Білинської, С. Дубенко, Т. Гречко, Н. Грінівської, Дж. Іванцевича, В. Зінкевічус, Н. Липовської, В. Мартиненка, Ю. Молчанової, Н. Нижник, І. Нинюк, О. Оболенського, С. Серьогіна, Т. Філіпової, С. Хаджирадєвої присвячені цій проблемі. Однак, не зважаючи на значну увагу дослідників до цієї проблематики, в контексті реалізації реформи публічної служби, євроінтеграції недостатньо наукового розробленими залишаються питання управління

персоналом в органах публічної влади, використання більш прогресивних форм і методів кадрової роботи, застосування інноваційних технологій оцінки й розвитку персоналу, що і зумовило вибір теми магістерської роботи.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є теоретичне обґрунтування підходів та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення технологій реалізації кадрової політики в публічному управлінні й підвищення ефективності кадрової роботи в органах публічної влади.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі *завдання*:

- з'ясувати роль кадрових технологій у реалізації кадрової політики в органах публічної влади;
- узагальнити зарубіжний досвід використання кадрових технологій у діяльності державних структур;
- проаналізувати нормативно-правове та інституційне забезпечення реалізації кадрової політики в органах публічної влади України;
- виявити проблеми, оцінити ефективність реалізації кадрової політики та кадрових технологій у діяльності кадрових служб органів публічної влади України;
- визначити основні шляхи і засоби удосконалення технологій реалізації кадрової політики в публічному управлінні.

Об'єкт дослідження – процес формування і реалізації кадрової політики.

Предмет дослідження – сучасні технології реалізації кадрової політики в публічному управлінні.

Методи дослідження. Під час виконання магістерської роботи використовувалися такі методи: системного аналізу і порівняння (узагальнення й уточнення понятійного апарату); комплексного та структурно-функціонального аналізу (дослідження ефективності реалізації сучасної державної кадрової політики в органах публічної влади України, систематизація зарубіжного досвіду щодо організації діяльності кадрових служб, технологій оцінки й розвитку персоналу, які доцільно адаптувати в Україні); методи моделювання, індукції та дедукції (визначення проблем

реалізації кадрової політики та діяльності кадрових служб органів публічної влади України; розробка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення діяльності кадрових служб, підвищення ефективності використання кадрових технологій).

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання органами публічної влади рекомендацій щодо вдосконалення правового, інституційного забезпечення діяльності кадрових служб органів публічної влади, застосування інноваційних технологій у їх роботі з персоналом.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1 Роль кадрових технологій у реалізації кадрової політики в органах публічної влади

Кадрова політика – є одним з головних напрямів діяльності держави, який охоплює розробку організаційних принципів роботи з людьми, формування та раціональне використання людських ресурсів, забезпечення ефективного розвитку кадрового потенціалу.

У широкому значенні кадрова політика – це система усвідомлених, певним чином сформульованих та закріплених правил, норм, які приводять людський ресурс у відповідність із довгостроковою стратегією певного соціального інституту.

У вузькому розумінні – це набір конкретних правил, спонукань та заборон, які реалізуються, як в процесі безпосередніх взаємодій між працівниками, так і у взаємовідносинах між працівниками та організацією в цілому [13].

Основний зміст кадрової політики полягає у забезпеченні організації робочою силою високої якості, включаючи планування, відбір і наймання, вивільнення (вихід на пенсію, звільнення), аналіз плинності кадрів та ін; розвитку працівників, профорієнтації і перепідготовці, проведенні атестації та оцінки рівня кваліфікації, організації просування по службі; вдосконаленні організації та стимулюванні праці, забезпеченні техніки безпеки, соціальних виплат. Підрозділи управління персоналом активно беруть участь у переговорах з профспілками при укладанні колективних договорів, у розборі скарг, претензій, здійснюють контроль за трудовою дисципліною.

В Україні публічне управління проходить етап свого становлення. Із запровадженням нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг, суттєво змінюється зміст діяльності службовців України, впроваджуються європейські стандарти обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва. Зокрема, на публічних службовців покладаються завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробка проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб [46, с. 10].

Саме тому особлива увага приділяється формуванню і реалізації кадрової політики в публічному управлінні, пріоритетом є створення сприятливих, і рівних соціальних умов і правових гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей і знань, для професійного зростання і службового просування, підвищення якості й ефективної трудової діяльності; забезпечення високого професіоналізму управлінського і технологічного процесу, укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, сумлінними працівниками; встановлення надійних перешкод на шляху проникнення на керівні й управлінські посади в системі державного управління людей недостойних, схильних до кар'єризму.

Законодавчою базою розвитку засад публічної кадрової політики є Конституція України [25], закони України «Про державну службу» [36], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [44], «Про запобігання корупції» [37] та ін. На виконання цих законодавчих актів прийнято цілу низку підзаконних нормативно-правових актів різного рівня.

Ефективність та результативність публічної служби безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їх кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до публічної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства [11,

с. 17].

Отже, головною метою публічної кадрової політики у сфері публічної служби є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання службовцями покладених на них повноважень [33].

При цьому публічна кадрова політика має на меті:

- розробку стратегічного напрямку в реорганізації публічної служби з урахуванням тенденцій і перспектив розвитку суспільства й держави та в інтересах особистості;
- створення необхідних соціальних і матеріальних умов діяльності, а також правового регулювання відповідно до норм законодавства, контролю за виконанням посадових функцій, які виключають будь-яку можливість порушення трудової дисципліни, зловживань службовим становищем та корумпованості апарату;
- підтримку в колективах органів влади такого морально-психологічного клімату, що сприяв би не лише ефективному виконанню службових обов'язків, а й розвитку позитивних особистісних якостей працівників, формував раціональні службові відносини;
- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу і створення умов для творчого розвитку особистості на робочому місці тощо [31].

Публічна кадрова політика реалізується через сукупність різноманітних соціальних функцій владних інститутів і визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регуляції життєдіяльності населення.

Суб'єктами публічної кадрової політики є: держава, партії, рухи, економічні і суспільні об'єднання, народ. Держава, одержуючи від народу відповідні повноваження, виступає головним суб'єктом кадрової політики,

реалізує отримані повноваження через гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Ступінь участі кожного із суб'єктів у розробленні та реалізації кадрової політики визначається у конкретних нормативно-правових актах [11; 12].

Об'єктом кадрової політики у сфері публічного управління є людський потенціал, кадри та система службових відносин органу влади, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства, а також комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, спрямованих на забезпечення реалізації мети, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою всіх рівнів [11, с. 65–66].

Предметом кадрової політики є суспільні відносини щодо формування, відтворення, розвитку, утримання та використання персоналу [11, с. 66].

Основними елементами кадрової політики та кадрового забезпечення в публічному управлінні вважаються: якісне та кількісне планування персоналу; забезпечення добору та розстановки кадрів; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації публічних службовців; стажування; кадровий контроль (індивідуальний контроль, позитивний контроль (стимулювання поведінки), негативний контроль (санкції)); політика стимулювання персоналу (пільги, міри заохочення, міри правової відповідальності); соціальне забезпечення; інформаційно-комунікативне забезпечення; сприяння в суспільній роботі [12].

Механізмом реалізації кадрової політики є система планів, норм і нормативів, організаційних, адміністративних та соціальних заходів, спрямованих на вирішення кадрових проблем і задоволення потреб організації в персоналі [33]. До основних механізмів забезпечення кадрової політики відносяться: кадрове планування; підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації публічних службовців; контролювання кадрового забезпечення; об'єктивна оцінка їх професійного рівня; розробка практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів з подальшого вдосконалювання роботи з кадрами [12].

Кадрова політика формується керівництвом організації, реалізується

службою управління персоналом в процесі виконання її працівниками своїх функцій та застосування різноманітних кадрових технологій.

Останнім часом в науковій літературі термін «кадрові технології» набуває все більшого використання, однак загальновизнаного підходу до його розуміння ще не склалося.

К. О. Магометов розглядає кадрові технології як інститут ефективного управління персоналом державних і муніципальних органів влади та показник оптимізації процедур кадрової роботи, рівня розвитку її професійної культури [1].

На думку М. А. Чижова, кадрові технології – це розроблені у відповідний спосіб та запропоновані для реалізації найефективніші професійні прийоми роботи з персоналом, які дозволяють досягати поставлених цілей, вирішувати конкретні завдання та розв’язувати кадрові проблеми [35].

М. В. Абрамова дає два визначення кадрових технологій і розглядає їх як «раціонально організовану систему послідовних форм, методів, засобів, орієнтованих на вирішення кадрових проблем у конкретних умовах діяльності органів управління» [1] та «специфічну форму соціальної технології, що є процесом цілеспрямованого послідовного упорядкування роботи суб’єкта управління і кадрових служб щодо проектування і впровадження у практику роботи організації специфічних механізмів ефективної реалізації та удосконалення кадрових процесів» [1].

О. М. Богатирьова й В. В. Черепанов пропонують таке визначення: «Кадрова технологія – це засіб управління кількісними і якісними характеристиками персоналу, який забезпечує досягнення цілей організації та її ефективне функціонування» [16]. Дане визначення є найбільш вживаним і використовуваним у науковій літературі.

Сутнісні характеристики кадрової технології визначаються через основні категорії управління: мету, завдання, функції, принципи, форми, методи, механізми, процедури, орієнтацію на результати, ефективність [51, с. 4]. Ефективне застосування кадрових технологій дозволяє стимулювати людину до

зміни своєї ролі в організації, створення клімату довіри та задоволеності працею, що призводить до підвищення рівня керованості в організації в цілому, зростання ефективності її діяльності, формування соціального капіталу [1, с. 6].

Змістом кадрової технології є сукупність послідовно здійснюваних дій, прийомів, операцій, які дозволяють на основі одержаної інформації про можливості особистості (професійні знання, здібності, вміння, навички, особисті якості) сформувати умови для їх реалізації або змінити у відповідності до цілей організації [14, с. 4].

Об'єктом впливу кадрових технологій є професійна здатність людини, що дозволяє отримувати повну інформацію про її здібності, від чого залежить її професійний розвиток, зміна посадового статусу, реалізація можливостей та адекватна винагорода за працю.

Процес управління персоналом стає технологічним тоді, коли реалізується на основі чітких, реально досяжних цілей, науково обґрунтованих і методично розроблених процедурах і правилах [16, с. 5]. Для цього необхідні певний рівень професійних знань та досвіду реалізації кадрових технологій як у керівників, так і у спеціалістів служб управління персоналом, наявність нормативно-правових актів, якими регламентується кадрова робота, періодична оцінка ефективності її виконання.

Кадрові технології дозволяють вирішувати завдання і виконувати функції, притаманні загальноуправлінським технологіям, стимулюючи людину до зміни своєї ролі в організації, формування клімату довіри, задоволеності працею тощо. Тому ефективне й раціональне застосування кадрових технологій сприяє підвищенню керованості організації, ефективності її діяльності, формуванню соціального капіталу.

Значення технології для кадрового забезпечення органів управління полягає у тому, що вона сприяє підвищенню раціональності діяльності кадрових служб, одержанню більш повної інформації про здібності людини, від чого у подальшому залежить її професійний розвиток, зміна посадового статусу, ефективна реалізація можливостей.

Дослідження свідчать, що в науковій літературі немає єдиного підходу до класифікації кадрових технологій, оскільки дослідниками в процесі їх систематизації використовуються різні класифікаційні ознаки.

Наприклад, М. В. Абрамова пропонує поділяти кадрові технології за типами, видами і рівнями реалізації [1].

Зокрема, автором виокремлено такі типи технологій, як:

- технології розв’язання стратегічних завдань;
- технології кадрового моделювання і прогнозування;
- інноваційні (науковоємні) технології;
- універсальні технології.

Основними видами кадрових технологій пропонується вважати:

- інформаційні технології (забезпечують інформаційну підготовку кадрів);
- технології раціоналізації (забезпечують оновлення організаційної структури управління, формування стратегічного мислення у персоналу організації, підвищення ділової культури кадрів тощо);
- технології навчання (забезпечують впровадження нових форм активного навчання, підготовки, перепідготовки та перепрофілювання кадрів).

А за рівнями реалізації та застосування кадрові технології доцільно поділяти на: національні технології як універсальні та стратегічні для інших рівнів управління; регіональні технології; технології відомчі, трудових асоціацій, профспілок; особистісні технології (саморозвитку, самореалізації творчого потенціалу особистості); загальні технології для всіх рівнів управління.

Втім значна кількість вітчизняних і зарубіжних дослідників в управлінні персоналом органів публічної влади пропонують застосовувати три групи базових кадрових технологій [12].

Перша група – кадрові технології, що забезпечують одержання всебічної достовірної персональної інформації про людину. До методів одержання такої

інформації відносяться: методи оцінки (атестація, кваліфікаційний іспит, моніторинг – періодичне спостереження й оцінка стану характеристик персоналу). В той же час у практиці управління персоналом застосовуються загальні методи вивчення людини, такі як індивідуальні співбесіди і спостереження за діями і вчинками людини в організації [12, с. 76].

Кваліфікаційний іспит – це атестування особи, в порядку, визначеному законодавством, з метою виявлення належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки, особистих і моральних якостей кандидата на заняття певної посади в органах публічної влади [13].

Друга група – кадрові технології, які дозволяють забезпечувати необхідні для організації кількісні і якісні характеристики складу персоналу. Це технології добору, формування резерву, кадрового планування, професійного розвитку.

Конкурсний добір – це вибір з числа претендентів на зайняття посад у структурах органів влади найбільш гідних. Він припускає змагальний спосіб розподілу посад за допомогою іспитів, тестів, рекомендацій, співбесід, кваліфікаційних іспитів, практичної перевірки особистісних і ділових якостей претендентів. Умови конкурсу на зайняття посад у органах публічної влади визначаються законами України й іншими нормативно-правовими актами. Розрізняють такі види конкурсного добору, як вибори, підбір і добір [12, с. 84-86]

Кадрове планування – це система комплексних рішень і заходів з реалізації цілей організації і кожного працівника, що дозволяє забезпечити організацію персоналом відповідно до кількості і вимог робочих місць; підібрати таких людей, які могли б вирішувати поставлені завдання як у поточному, так і в майбутньому періодах; забезпечити високий рівень кваліфікації працівників; забезпечити активну участь працівників в управлінні організацією [14].

Професійний розвиток – це системно організований процес професійного навчання працівників органу управління для підготовки їх до виконання нових

функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування кадрового резерву керівних ланок та вдосконалення соціальної структури персоналу. Розвиток персоналу забезпечується заходами, пов'язаними з оцінюванням кадрів з метою їх адаптації та атестації, плануванням ділової кар'єри, стимулювання розвитку [14].

Третя група – кадрові технології, які дозволяють одержати високі результати діяльності кожного фахівця і сукупний ефект від погоджених дій усього персоналу. До них відносяться підбір персоналу, ротація, управління кар'єрою персоналу і низка інших.

Підбір – рішення про відповідність кандидата, що приймається кадровою комісією, очолюваною вищим керівником або призначеною ним особою. При оцінці кандидатів, які підбираються, конкурсна комісія, крім аналізу документів і характеристик, проводить співбесіди, іноді структуровані інтерв'ю і психологічне тестування кандидатів. Переваги методу підбору – індивідуальний підхід і можливість одержати більш достовірну інформацію про професійні й особистісні якості кандидатів. Недоліки – відносна повільність і високий ступінь суб'єктивності (прийняття рішення про кандидата на основі першого враження – зовнішній вигляд, манери і т.д., а також інформації, яку одержали під час співбесіди) [11, с. 78].

Стажування – одна з форм навчання і підготовки персоналу, яка використовується як самостійна форма в системі добору кадрів на заміщення державної посади. Стажування публічних службовців органів влади може проводитися як в Україні, так і за кордоном за індивідуальним планом. Мета стажування – вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних та організаційних навичок за фахом тощо [12, с. 82].

Ротація – це планове заміщення працівників органів державної влади України в порядку, визначеному законодавством.

Управління кар'єрою – поєднує два поняття: планування і розвиток кар'єри. Планування кар'єри розглядають як визначення цілей розвитку працівника та шляхів їх реалізації. Планування кар'єри передбачає наукове

обґрунтування віку і нормативних термінів обіймання посади з урахуванням побажань і особистих якостей працівника. Реалізація плану розвитку кар'єри передбачає, з одного боку, професійний розвиток працівника, тобто набуття ним потрібної для обіймання бажаної посади кваліфікації через професійне навчання, стажування, підвищення кваліфікації, а з іншого – послідовне обіймання посад, досвід роботи на яких потрібен для роботи на цільовій посаді. Розвитком кар'єри називають ті дії, які здійснює працівник для реалізації свого плану [14].

Кожна з перелічених груп кадрових технологій має не тільки особливості та відмінності, а взаємозалежать одна від одної. У практиці управління персоналом вони використовуються в комплексі, взаємодоповнюють і не реалізуються одна без іншої. Наприклад, порядок конкурсного заміщення вакантних посад у державній та муніципальній службі припускає, що рішення конкурсної комісії є остаточним при визначенні переможця конкурсу і на підставі її рішення керівником видається наказ про призначення державного або муніципального службовця на вакантну посаду. Висновки атестаційної комісії пропонуються в остаточній формі відповідно до переліку встановлених формулювань.

Таким чином, для практики управління персоналом велике значення має нормативне закріплення порядку використання результатів кадрових технологій. Воно упорядковує використання цих результатів: підвищує ступінь довіри персоналу до кадрових технологій; зменшує можливості суб'єктивізму і волюнтаризму в їхньому застосуванні; підвищує ефективність витрат на їхнє проведення; відіграє стимулюючу роль для персоналу. При цьому, якщо загальні технології управління забезпечують формування людського капіталу організації (цілісний вплив на поведінку людини, створення сприятливого управлінського середовища, організованості, дисципліни, зміна ставлення персоналу до трудової діяльності), то кадрові технології є специфічними засобами управління цим капіталом в організації, забезпечення досягнення її цілей та ефективного функціонування.

1.2 Зарубіжний досвід використання кадрових технологій у діяльності владних інституцій

Вивчення досвіду зарубіжних країн стосовно здійснення кадрової політики дозволяє реалістичніше оцінити стан справ у цій сфері в Україні, визначити напрями і засоби підвищення ефективності діяльності органів влади. У роботі з кадрами в зарубіжних країнах є багато корисного і повчального, особливо у сфері публічної служби. Водночас позитивний зарубіжний досвід, високоефективні західні технології вирішення кадрових питань не завжди можуть бути використані в умовах України, необхідно враховувати її традиції, особливості і менталітет українців.

У період переходу до ринкової економіки в Україні великого значення набувають вивчення і використання досвіду країн із розвинутими ринковими відносинами щодо організації системи підготовки і підвищення кваліфікації кадрів. Так, системи освіти США, Японії, Великої Британії, Франції, Швеції, Німеччини мають досить високий ступінь структурної диференціації і здатність швидко адаптуватися до змін, які відбуваються в суспільстві.

Західні спеціалісти вважають, що знань, одержаних у вузі, достатньо тільки на перші 3–5 років роботи, після чого потрібна перепідготовка або підвищення кваліфікації. Досвід таких економічно розвинутих країн, як Японія, США, країн Західної Європи свідчить про те, що безперервна освіта стає фактом національного способу життя за умови, що вона має розгалужену інфраструктуру, різноманітні конкуруючі між собою форми і напрями реалізації і сприяє підвищенню конкурентоспроможності працівників [53].

Про велику увагу, що надається проблемі роботи з кадрами сьогодні в усьому світі, свідчить значна кількість організацій та спеціалістів, зайнятих у цій сфері. Зокрема, функціонує Міжнародна асоціація з кадрового управління, а в США – Американське товариство кадрових керівників, Асоціація щодо дослідження трудових відносин. Видаються наукові та популярні журнали,

присвячені роботі з кадрами: «Кадри», «Кадрова психологія» [32].

Для того щоб керівники відповідали сучасним вимогам як з погляду професіоналізму, так і щодо лідерських, новаторських якостей, здійснюється комплексний підхід до розвитку управлінських кадрів. Так, в американських організаціях довгострокове і поточне планування базується на так званих програмах управління кар'єрою керівників. Цим програмам притаманні такі риси, як:

- конкретний і детальний облік керівних посад, які у майбутньому стануть вакантними;
- індивідуальне планування кар'єри кожного керівника і спеціаліста, що стоїть у резерві на просування, з урахуванням потреб організації і якостей кандидата на посаду;
- створення у працівників апарату управління стимулів до підвищення ефективності праці (завдяки гнучкій системі оплати і преміювання за результатами роботи з перспективою просування на посаді).

Кадрові служби складають на певний термін (як правило, 5 років) схеми можливого посадового підвищення працівників з урахуванням очікуваних вакансій.

Багато в чому повчальним є досвід роботи кадрових служб корпорацій США, які часто нараховують 50 і більше службовців. У своїй діяльності вони застосовують різні методи управління персоналом. Під час набору нових працівників використовують метод психологічного аналізу: детально вивчається фотографія претендента за допомогою фізіологічних таблиць, що містять близько 200 окремих ознак. Анкету і лист-заявку кандидата на посаду піддають графологічному аналізу, у процесі якого виділяють комплекс ознак для характеристики особистих параметрів претендента. Крім того, аналізується анкета, що містить велику кількість запитань. Під час обробки результатів анкетування аналізується не стільки зміст відповідей, скільки стиль і характер викладення матеріалу, де мимоволі виявляються особливості кандидата. При виборі працівників за цим методом обґрунтовано відмовляють значній кількості

претендентів, яка може становити понад 80 % від кількості тих, хто бажає отримати роботу [53].

Огляд європейський досвід функціонування публічної служби свідчить, що якогось певного стандарту, притаманного всім європейським країнам, не існує. Це зумовлено тим, що в Європейському Союзі серед країн-членів існують різноманітні варіанти організації публічної служби.

У сукупності законодавства ЄС, накопиченого на теперішній час немає норм щодо організації систем публічного управління та публічної служби, проте є загальновизнані принципи, на яких ґрунтується діяльність публічних служб усіх країн-членів ЄС. Спочатку ці принципи були визнані національними судами країн, а потім Судом Європейського Союзу. Зараз принципи діяльності органів публічної влади відображені в законодавстві всіх країн-членів ЄС, серед них: верховенство права, чіткість і однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність і відповідальність, ефективність, організаційна спроможність і залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Єдині принципи публічного управління для країн-членів ЄС створили підґрунтя для формування європейського адміністративного простору, в якому принципи адміністративного права об'єднані в набір критеріїв, обов'язкових для використання всіма країнами-членами ЄС, визначених законом і запроваджуваних через систему організаційних заходів, процедур та механізмів звітності. Водночас ці принципи та стандарти не обмежують функціональних можливостей органів влади і передбачають гнучкість щодо організації публічної служби. Конкретна модель функціонування публічної служби залежить від політичної волі уряду країни [54].

Можна навести кілька складових, притаманних публічній службі в будь-якій демократичній країні:

- наявність нормативно-правової бази;
- високий професіоналізм виконавців;
- необхідність виконавців дотримуватися нормативної бази;

– наявність відповідної системи контролю та стимулювання публічних службовців, які підтримують цей принцип.

Проте існують і певні вимоги щодо необхідності врегулювання структури публічної служби та її компонентів, таких як:

- сфери застосування принципів і норм приватного й публічного права;
- порядок регулювання законодавства про публічну службу;
- структура і моделі публічної служби;
- система призначення публічних службовців;
- оплата праці;
- права та обов'язки;
- відповідальність публічних службовців [54].

Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є розмежування норм публічного і приватного права, принципів та сфер їх застосування.

Уряд виконує роль своєрідного адміністратора й зобов'язаний забезпечити для населення ті блага, що передбачені конституцією й суспільними інтересами. Публічні службовці є найнятими державою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо захисту прав і свобод громадян, відстоювання національних інтересів та сприяння сталому суспільному розвитку. Таким чином, вони добровільно беруть на себе обмеження своїх громадянських прав (аналогічно військовим, міліції).

Публічні службовці відіграють важливу конституційну роль, відносини між публічними службовцями й державою та громадою мають регулюватися законом, а не особистими переговорами чи індивідуальними контрактами.

Розмежування публічного і приватного права для регулювання відносин у публічному секторі є поширеною практикою в ЄС. У деяких країнах, наприклад у Бельгії, Франції, Нідерландах, Португалії, Іспанії, більшість працівників публічного сектору мають статус публічного службовця, і їхня діяльність регулюється законом про публічну службу та іншими

нормативними актами, а не загальним трудовим законодавством. У Німеччині лише частина постійних урядових працівників мають статус публічного службовця. У діяльності вони керуються винятково законодавством про публічну службу, тоді як на інших працівників державного сектору поширюється дія трудового законодавства. Отже, у європейських країнах ні трудове законодавство та приватне право, а саме закон про публічну службу регулює її діяльність і визначає основні принципи [32].

У європейських країнах немає єдиного підходу до визначення сфери публічної служби, яка залежно від національних адміністративних традицій може бути як максимально широкою, так і обмеженою вичерпним переліком критеріїв. Так, у Франції та Німеччині сфера публічної служби досить широка й охоплює не лише органи державного управління, але й інші установи, що фінансуються з державного бюджету. Зокрема, адміністративний персонал державних або муніципальних медичних та освітніх закладів, а також викладачі університетів належать до державних службовців [32].

Водночас дедалі більшого поширення набуває тенденція вузького визначення публічної служби. Це пов'язано з підвищенням вимог суспільства до професіоналізму публічних службовців паралельно з необхідністю скорочення витрат з державного бюджету. Так, у Великій Британії переважна кількість державних функцій передана приватному сектору – так званим кванго, квазіурядовим або неурядовим, організаціям чи корпораціям, що співпрацюють з міністерствами на основі договорів. При цьому публічна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом.

На підставі класифікації видів публічної служби можна виділити декілька її основних моделей, що існують сьогодні в зарубіжних країнах:

- централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);
- відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму

(німецька модель);

- відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);

- децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США).

Для французької (наполеонівської) моделі публічної служби характерна глибоко укорінена бюрократична система, що бере початок ще з часів абсолютизму, від яких традиція сильного центрального уряду дійшла до XVII століття – часів Ришельє, потім – правління Людовика XIV. Революція, як зазначав А. де Токвіль, дала новий поштовх розвитку централізму. Наполеон довів цю тенденцію до абсолютизму. Місцеве врядування було підпорядковано міністрам. Ще в період його консульства країна була поділена на департаменти, які очолювалися призначеними із центру префектами, а на чолі комунальних округів ставали співпрефекти [26].

Таким чином, національна традиція Франції заклала такі основні характеристики французької моделі публічної служби, як:

- ієрархічна організація системи публічної служби з чіткою нормативно встановленою компетенцією кожного рівня адміністрації й жорсткими принципами посадової субординації;
- дуже високий рівень централізації, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив; жорсткий контроль за місцевою бюрократією із центру;
- здійснення значної частини внутрішньо-організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур;
- конкурсна система відбору кадрів;
- дуже висока елітарність публічної служби, яка за конкурсної системи відбору підтримується завдяки «освітній монополії» декількох навчальних закладів на підготовку публічних службовців;
- розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності службовця;

- дуже ускладнена процедура звільнення службовців;
- залежність кар'єрного зростання й окладу службовця від стажу служби, а також від посади, яку він обіймає.

Слід зазначити, що поступове зниження рівня підготовки чиновників, збільшення їх чисельності, істотне відставання зростання окладу публічних службовців від заробітної плати осіб, зайнятих у приватному секторі, призвели до певного падіння її престижу. З 1991 року пріоритетом у реформі публічної служби Франції стало нормативне закріплення норм професійної етики службовців і створення установ, що контролюють дотримання цих норм [32].

Як і французька, німецька модель публічної служби визначається історичними традиціями. Зокрема, необхідність об'єднання німецьких земель, яка постала перед канцлером Отто Бісмарком у другій половині XIX століття, у тому числі шляхом проведення реформи державного управління, перетворила прусську бюрократію в міцний фундамент об'єднаної держави.

Основні характеристики німецької моделі публічної служби такі:

- висока роль політичних призначень, особливо у процесі вироблення стратегічних управлінських рішень;
- чітка організація системи публічної служби з нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції щодо ухвалення й виконання рішень) і встановленими принципами посадової субординації;
- здійснення всієї внутрішньої організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур;
- складна багаторівнева система відбору кадрів з випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю;
- високий соціальний статус публічного службовця, значення репутації, чітко закріплені норми професійної етики; існування інституту почесного чиновника;
- система гарантій правової та соціальної захищеності службовця,

принцип «довічного призначення»;

- залежність кар'єрного зростання, заробітної плати й пільг від посади і стажу служби;

- переважання на публічній службі фахівців з юридичною освітою.

Загалом системи публічної служби у Франції та Німеччині відрізняються високою ефективністю та престижністю, а також повагою серед населення [32].

Особливістю моделі публічної служби, що склалася у США, є те, що бюрократія в цій країні, на відміну від європейських, виникла пізніше за демократію. Вона поступово і з великими труднощами приживалася в суспільстві. Історичними можна вважати такі основні характеристики сучасної моделі публічної служби у США:

- орієнтація на «клієнта», певні вищі інтереси держави, а не громадянина;

- «маркетизація» взаємовідносин між громадянином і апаратом управління, що сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників, адже громадянин перетворився з прохача на замовника;

- велика кількість посад, на які набираються працівники на умовах відкритого конкурсу;

- існування загального списку вакансій, відкритих у публічній службі, який публікується кожних два тижні Офісом з управління персоналом, що допомагає професіоналізації публічної служби;

- тенденції повороту публічної служби до нового менеджменту, тобто наближення форм і методів діяльності адміністрації до ринкових принципів і механізмів, до дерегуляції та приватизації;

- високий статус публічного службовця, що визначається системою матеріальних стимулів [46].

Огляд різних моделей публічної служби у зарубіжних країнах засвідчує, що претенденти на посади публічних службовців мусять доводити свою професійну придатність і мати досить високі професіональні якості: гнучкість мислення, творчу активність, володіння аналітичними методами, володіння

іноземними мовами, а також повноцінний професійний досвід. Разом з тим претендент має показати й особисті якості, виявити себе людиною врівноваженою, відкритою, такою, яка має відповідний рівень культури, прагне до самореалізації та водночас можливості організації щодо цього, не ставить кар'єрне зростання понад усе, але не позбавлена професійних амбіцій.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1 Нормативне й інституційне забезпечення реалізації кадрової політики в органах публічної влади

Ефективність формування та реалізації кадрової політики в органах влади безпосередньо пов'язана з наявністю досконалої, адекватної нормативно-правової бази. Нормативно-правове забезпечення кадрової політики включає положення: визнаних в Україні актів міжнародних організацій, Конституції України, законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, актів інших органів, уповноважених на здійснення нормативної діяльності.

Публічна служба – це організаційно-управлінський, політичний та соціальний інститут держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами, між державами, використовуючи при цьому державні владні ресурси. Система публічної служби постає комплексною структурою – «владу для ...» (чим забезпечує сам процес спільної діяльності) та «владу над ...» (що обмежує інтереси суб'єктів з метою реалізації самої можливості спільної діяльності). Публічна служба є необхідним елементом життєдіяльності державної системи. Ця система шляхом підпорядкування волі носіїв публічної служби – індивідів, груп, об'єднань, виконує різні соціальні ролі пануючі і підвладні.

До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Визначення публічної служби на законодавчому рівні міститься тільки в Кодексі адміністративного судочинства: публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність

суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [46].

Механізми управління публічними службовцями суттєво відрізняються від системи державного впливу (в тому числі опосередкованого) на кадри виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур тощо, де вплив держави на кадрові процеси зводиться переважно до використання методів рекомендацій, стимулювання, фінансово-економічної та моральної підтримки. На відміну від приватного і комерційного сектора діяльність органів публічного управління потребує чіткого формулювання принципів, форм, методів, процедур і технологій їх роботи у відповідних нормативно-правових актах. У зв'язку з цим реалізація кадрової політики та діяльність публічної служби жорстко регламентується законодавством.

Питання функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, виявлення і реалізації кадрового потенціалу фахівців визначено законами України «Про державну службу» [36] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [44].

Ці акти врегульовують суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави та відповідних органів управління територіальною громадою щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування відповідно, і визначає загальні засади діяльності, а також статус держслужбовців, які працюють у державних органах та їх апараті. Законами України «Про державну службу» [36] та «Про запобігання корупції» [37] встановлено певні обмеження, пов'язані з проходженням публічної служби. Громадяни України, які вперше зараховуються на публічну службу, приймають Присягу державного службовця або Присягу посадової особи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про державну службу» [36] та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [45] для проведення єдиної державної політики та функціонального управління

державною службою утворено Національне агентство України з питань державної служби.

Кадрова політика є визначальним фактором здійснення відомчої, галузевої, регіональної кадрової політики, кадрової політики конкретних організацій. Дієвий його вплив безпосередньо залежить від того, наскільки кадрова політика будується на основі як наукового підходу, так і постійного аналізу стану роботи з кадрами в різних галузях і сферах діяльності та реальних перспектив розвитку цього процесу, спирається на необхідне правове, організаційне і фінансове забезпечення.

В умовах воєнного стану важливим документом для реалізації кадрової політики в органах влади Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [43], яким розкриваються засади функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, підприємств і організацій. Цим законом передбачено, що на період воєнного стану конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не проводиться, тобто призначення відбуваються за спрощеною процедурою –заповнення і подання відповідних документів.

Отже, за період незалежності України в органах державної влади та органах місцевого самоврядування визначено правові основи формування й реалізації кадрової політики

Основною метою кадрової політики в системі публічного управління є забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування високопрофесійними, ініціативними, патріотично налаштованими, моральними управлінськими спеціалістами, здатними взяти на себе відповідальність й успішно вирішувати назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми і в такий спосіб організувати ефективне управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів. Однією з основних умов ефективної реалізації кадрової політики в органах публічної влади є наявність дієвого інституційного забезпечення.

У науковій літературі під інституційним забезпеченням розуміють

створення необхідної законодавчої бази, відповідних організаційних структур (інститутів) на центральному, регіональному та місцевому рівнях, координації їх діяльності, запровадження механізмів координації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та населення, а також впровадження законодавчо визначених інструментів реалізації даної політики у визначених часових рамках [47].

Отже, у складі інституційного забезпечення державної кадрової політики виділяють три складові:

- інституційно-правове забезпечення – це система нормативно-правових актів, які регулюють процес здійснення державної кадрової політики органами публічної влади;
- інституційно-організаційне забезпечення – це система організацій (органів влади), які забезпечують формування та реалізацію державної кадрової політики у публічному управлінні;
- інституційно-кадрове забезпечення – це специфічна, повторювана діяльність, що виконується у процесі роботи з кадрами для забезпечення реалізації державної кадрової політики в публічному управлінні.

Розглянемо більш детально організаційну та кадрову складову інституційного забезпечення реалізації кадрової політики в органах влади.

В Україні вирішення питань управління публічною службою належить як вищим, центральним, так і місцевим органам влади.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні надає публічній службі легітимного характеру, закріплює законодавчо її принципи, контролює їх здійснення, формує систему законодавства та відповідно до своїх конституційних повноважень бере участь у формуванні кадрового складу органів влади. До повноважень Верховної Ради України відповідно до п. 15 ст. 85 Конституції [25] України віднесено призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією. Верховна Рада України, крім прийняття законів, що регулюють відносини у сфері публічної

служби, має можливість впливати на кадрові процеси в органах публічної влади. Її основними напрямками є визначення цілей, завдань і принципів функціонування інституту публічної служби, забезпечення ефективності роботи всіх публічних органів відповідно до їх компетенції.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідає за реалізацію єдиної кадрової політики на державній службі у виконавчій владі: в апараті міністерств, відомств, в апаратах їх територіальних підрозділів, апаратах органів виконавчої влади на місцях, обласних і районних державних адміністрацій через керівників і відповідні кадрові служби [40].

Органи судової влади забезпечують контроль за дотриманням законів у процесі управління державною службою.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [36] для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною утворене Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра Кабінету Міністрів України. Діяльність Нацдержслужби можна розглядати у двох аспектах:

1) як організуючу діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет та здійснюється у визначених організаційно-правових формах;

2) як діяльність спеціально створених органів державної влади.

Правові засади діяльності Національного агентства України з питань державної служби сформовано на основі Конституції України [25], Закону України «Про державну службу» [36], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [38] тощо.

Національним агентством України з питань державної служби забезпечується формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснюється функціональне управління державною

службою.

Основними завданнями Нацдержслужби України є:

- забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби;
- участь у формуванні єдиної державної політики у сфері державної служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснення функціонального управління державною службою;
- розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням;
- методичне забезпечення діяльності кадрових служб з питань проходження державної служби;
- організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- організація функціонального обстеження органів виконавчої влади та підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності державного управління;
- здійснення контролю за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу;
- організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [38].

Національне агентство України з питань державної служби здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також установи, що належать до сфери її управління.

Нацдержслужбу України очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Крім того, при Нацдержслужбі України функціонує мережа консультативно-дорадчих органів, таких як: колегія та громадська рада

Нацдержслужби України.

Відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» [38] Нацдержслужба проводить службові розслідування стосовно персоналу публічної служби, вживає заходів із запобігання корупційним проявам.

Кадрову політику щодо персоналу також реалізують місцеві органи влади: обласні й районні державні адміністрації, відповідні управління та відділи в межах їх компетенції, органи місцевого самоврядування. Для цього у їх структурі створено спеціальні підрозділи – служби управління персоналом, які у залежності від рівня управління можуть мати статус управління, відділу, сектору, покладатися обов'язки на окремого фахівця. До їх завдань віднесено: забезпечувати проведення конкурсів на заміщення вакантних керівних посад; атестації керівного персоналу; вести особові справи керівників; вносити відповідні записи в них; аналізувати рівень професійної і кваліфікаційної підготовки керівного персоналу у сфері публічної служби, організовувати їх перепідготовку та підвищення кваліфікації; консультувати персонал у сфері публічної служби тощо.

Керівник публічної служби в органі влади – це посадова особа, яка займає вищу посаду публічної служби в органі влади або його апараті, до його посадових обов'язків належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті.

Сьогодні відповідно до чинного законодавства про публічну службу служби управління персоналом – це основні структурні підрозділи в органах влади, на які покладені завдання організації і здійснення кадрової роботи. Структура та основний зміст роботи служб управління персоналом визначені відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» [39]. Відповідно до цих документів у складі апаратів обласних державних адміністрацій утворено служби управління персоналом. У складі районних держадміністрацій, головних управлінь обласних державних адміністрацій утворено відділи управління персоналом та з питань державної служби. У

складі інших структурних підрозділів обласних державних адміністрацій, залежно від чисельності апарату, підпорядкованих органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, а також обсягу, характеру та складності кадрової роботи, утворено відділи управління персоналом, сектори, служби кадрів або вводяться посади головного спеціаліста з цих питань.

У своїй діяльності служби управління персоналом керуються Конституцією України, законами України, постановами Кабінету Міністрів України, указами Президента України, розпорядженнями відповідних голів (обласних державних адміністрацій, районних державних адміністрацій), Положенням про службу управління персоналом (відділ) та іншими нормативними актами. У питаннях організації і застосування методики проведення кадрової роботи та державної служби кадрова служба керується рекомендаціями Національного агентства України з питань державної служби та інших центральних органів виконавчої влади.

Структура служби управління персоналом, кількість її працівників та положення затверджуються в установленому порядку керівником органу публічної влади. Кадрова служба підпорядковується безпосередньо керівнику органу публічної влади.

На посади керівника служби управління персоналом, її заступника та спеціалістів призначаються особи з відповідним рівнем кваліфікації згідно з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад публічної служби. Служба має власну печатку.

На жаль, нинішня структура служб управління персоналом органів публічної влади, не відповідають тій великій, складній і різноманітній кількості функцій управління, які вони покликані виконувати. А тому структурна реорганізація підрозділів з управління персоналом органів влади та їх функціональне збагачення стали сьогодні завданнями першочергової важливості, що потребують законодавчого, наукового, методичного та організаційного вирішення.

Служба управління персоналом відповідно до покладених на неї завдань виконує такі функції:

- вивчає поточну та перспективну потребу в персоналі та вносить відповідні пропозиції керівнику органу влади;
- планує роботу з персоналом в органі влади;
- здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи керівника в органі публічної влади з питань управління персоналом та вносить йому відповідні пропозиції щодо удосконалення роботи з персоналом;
- надає методичну допомогу та контролює розробку профілів професійної компетенції та посадових інструкцій персоналу органу влади [39].

Разом з іншими структурними підрозділами служба управління персоналом:

- вивчає особисті, професійні, ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад в органі влади, керівників підпорядкованих організацій, а також здійснює організаційно-методичне забезпечення проведення конкурсного добору; організовує складення Присяги публічного службовця, який вперше вступає на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування, оформляє документи про присвоєння відповідних рангів публічним службовцям (присвоює відповідну категорію фахівцям органів місцевого самоврядування), вносить про це записи в трудові книжки;
- забезпечує підготовку матеріалів щодо призначення на посади та звільнення з посад персоналу органу влади та керівників підпорядкованих організацій;
- планує переміщення по службі публічних службовців органу влади з урахуванням їх індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результатів роботи, вносить відповідні пропозиції керівнику в органі державної влади;
- формує замовлення й організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу органу влади та підпорядкованих організацій, забезпечує укладання відповідних угод із навчальними закладами;

- організовує роботу щодо стажування персоналу органу влади, проведення внутрішніх навчань персоналу апарату, підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;
- здійснює консультування персоналу та керівництва з питань професійного розвитку;
- бере участь у розробці та застосуванні заходів із стимулювання праці персоналу органу влади: розглядає пропозиції та готує документи щодо заохочення й нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, веде відповідний облік;
- веде звітно-облікову документацію, готує державну статистичну звітність з кадрових питань та ін. [39].

Служба управління персоналом органу влади має право на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на цю службу повноважень. Типове положення про службу управління персоналом затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби [13, с. 139–145].

Незважаючи на те, що діяльність системи органів управління публічною службою є унормованим і організованим, можна виділити низку проблем, з якими стикаються підрозділи з управління персоналом органів влади у процесі практичної діяльності:

- служби управління персоналом органів публічної влади все частіше не є функціонально відокремленими структурними підрозділами і тому поєднують з виконання своїх функцій з іншими, несумісними зі змістом основної діяльності, обов'язків;
- застосування формального підходу до виконання роботи з управління персоналом на усіх етапах її здійснення не сприяє професіоналізації публічної служби;
- система оплати праці є недосконалою, що спричиняє відтік найбільш

кваліфікованих і талановитих кадрів;

- дисциплінарні заходи не ґрунтуються на верховенстві права, тому не мають належного мотиваційного впливу;
- система професійного навчання спрямована переважно на академічну освіту, а не на навчання без відриву від роботи;
- сфера регулювання законодавства публічну службу є нечіткою;
- відсутність координації діяльності кадрових служб органів виконавчої влади різних рівнів не дозволяє ефективно реалізовувати кадрову політику й формувати єдину систему висококваліфікованих кадрів у публічному управлінні.

2.3 Оцінка ефективності реалізації кадрової політики й кадрових технологій у системі органів публічної влади України

Сьогодні перед Україною стоять проблеми, пов'язані з модернізацією системи влади, оновленням і удосконаленням підходів до кадрового забезпечення органів управління, тенденцією до глобалізації управління, спрямованістю на євроінтеграцію. Ключову роль у цих процесах відіграє її головний інструмент – вітчизняна державна служба, функціонування якої зумовлює якість державного управління. Головна мета державної кадрової політики – створити ефективну систему державного управління через проведення реформ, які наблизять Україну до європейської моделі побудови адміністративної системи та її основи – публічної служби. На жаль, низька якість державного управління стала головним гальмом економічного і соціального розвитку України. Тому доводиться констатувати недостатньо ефективну діяльність держави щодо формування і реалізації кадрової політики в публічному управлінні.

За роки незалежності України були спроби кількісних та якісних змін в

органах влади. Створена і функціонує система роботи з державними службовцями, вдосконалюється система підготовки кадрів для місцевого самоврядування. Проте сучасний стан кадрового забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій для якісного виконання Українською державою своїх функцій на сучасному етапі визнати задовільним не можна.

Аналіз кількісного складу державних службовців в органах влади України свідчить про щорічне зменшення їхньої чисельності як за штатом, так і фактично (рис. 2.1) [18; 48; 49; 50].

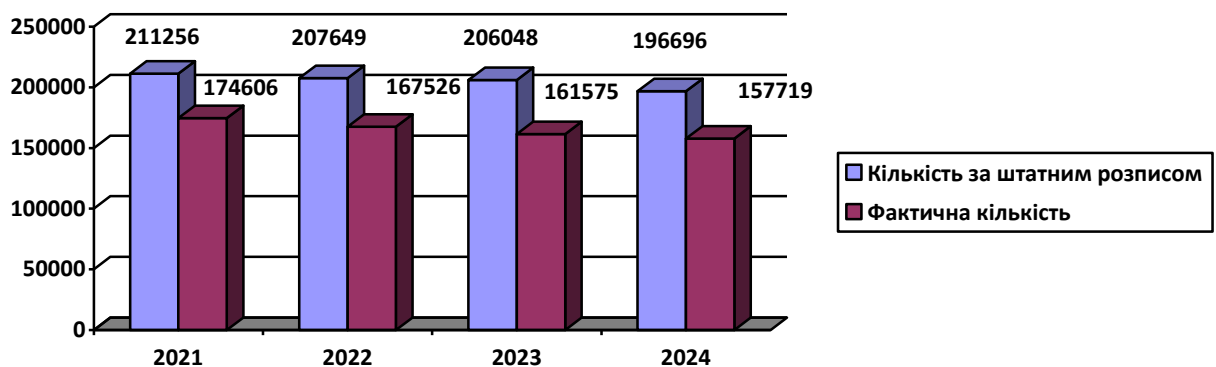


Рисунок 2.1 – Динаміка кількості державних службовців фактично і за штатом станом 30.09.2021-2024 рр.

При цьому зростає динаміка вакантних посад. Найбільша плинність кадрів спостерігається серед фахівців категорії В (табл. 2.1). Також аналіз свідчить, що найбільша плинність кадрів постерігалася у перші два роки війни. Кількість вакантних посад стабільно збільшувалася від майже 2000 тис. осіб до майже 4000. А за відповідний період 2024 року зменшення кількості вакантних посад призупинено. Чисельність вільних робочих місць у порівнянні з попереднім роком є меншою майже на 5000 осіб, але варто звернути увагу й на те, що загальна кількість державних службовців теж зменшилася на 3856 осіб.

Таблиця 2.1 – Динаміка вакантних посад державних службовців у 2021-2024 рр. за категоріями за штатом [18; 48; 49; 50]

	2021		2022		2023		2024	
	к-ть осіб	%	к-ть осіб	%	к-ть осіб	%	к-ть осіб	%
Категорія А	71	0,21	64	0,18	70	0,18	71	0,21
Категорія Б	7674	23,7	7046	20,61	6944	18,25	9075	27,24
Категорія В	24695	76,18	27155	79,21	31050	81,57	24172	72,55
Всього:	32440	100	34265	100	38064	100	33318	100
Різниця з попереднім роком			+1825		+3799		-4746	

Ці дані свідчать про невпинне фактичне зменшення кількості фахівців органів державної влади, що відповідає заявленим цілям реформи державної служби, яка передбачала підвищення ефективності діяльності органів публічної влади шляхом щорічного зменшення кількості фахівців органів публічної влади до 10%. Утім варто звернути увагу, що в період воєнного стану реформування системи призупинено, передачі повноважень не відбувається. Отже, кількість виконуваних робіт спеціалістами органів влади теоретично має залишатися незмінною. Але якщо зростає кількість вакантних посад і зменшується загальна чисельність службовців, то це свідчить про те, що вакантні посади можуть і не заміщуватися, а навпаки, скорочуватися. Таким чином, навантаження на фактично працюючих спеціалістів невпинно зростає, що і може ставати причиною звільнення.

Таке припущення важко підтвердити чи спростувати. Оскільки з 2014 року, коли знову розпочався збір статистичних даних про кількісний склад державних службовців, методику проведення такого аналізу суттєво змінено. На жаль, з того часу збираються тільки кількісні дані про фахівців органів влади. Попередній варіант моніторингу давав більше уявлення не тільки про чисельність фахівців різного рівня, а і їхній склад за різними видами органами влади, включав фахівців органів місцевого самоврядування, містив якісні дані про них. Він дозволяв з'ясовувати віковий склад службовців, освітній рівень, наявність спеціалізованих знань про організацію та роботу системи публічного управління, варіант вступу на посаду (конкурс, резерв, ротація, стажування),

дозволяв з'ясувати причини і підстави для звільнення. Така інформація дозволяла чіткіше уявляти ті кадрові процеси, які відбуваються в системі публічного управління, визначати реакцію на зміни і передбачати їх.

При цьому зміни можна було аналізувати як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Виявляти, чи не виникає ресурсних розривів і диспропорцій внаслідок запроваджуваних новацій, перерозподілу функцій і повноважень. І якщо проблеми виявлялися, то можна було проаналізувати й виявити їх причину, а у подальшому спрогнозувати. Отже, процеси управління персоналом були більш керованими.

Крім того, використовуваний сьогодні підхід практично не дозволяє з'ясувати технології, яким публічні службовці надають перевагу у процесі саморозвитку чи підвищення кваліфікації, які види і формат навчання вважають більш зручним і ефективним. Не досліджується доречність і можливість застосування нових технологій. Щоб отримати відповіді на ці запитання, проводиться окремий моніторинг. Утім без поєднання наведених даних заходи, що реалізуються, не дають комплексних і системних змін, як і немає своєчасної реакції на проблеми.

Основними технологіями, які дозволяють оцінити рівень професіоналізму публічних службовців, є щорічне оцінювання їх службової діяльності й атестація.

Щорічна оцінка – це здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців шляхом перевірки якості їхньої діяльності відповідно до посадових інструкцій. Вона проводиться працівником та безпосереднім керівником на основі особистих планів роботи державних службовців, що формуються державним службовцем за дорученнями (резолюціями) безпосереднього керівника на початку року відповідно до планів роботи структурного підрозділу та доповнюються протягом року за дорученнями керівника в разі покладання на підрозділ нових завдань, а також надходження доручень органів вищого рівня. Результати щорічної оцінки роботи державних службовців долучаються до

особових справ державних службовців і повинні враховуватися при атестації державних службовців, розгляді питань просування по службі, присвоєнні чергового рангу, установленні передбачених законодавством грошової винагороди, надбавок, премій або змін їх розміру, при вирішенні питання щодо продовження терміну перебування на державній службі, формуванні кадрового резерву та інших питань проходження державної служби [14].

Окрім щорічної оцінки державні службовці кожні три роки мають проходити атестацію, що проводиться атестаційною комісією. Атестація є засобом оцінювання роботи, ділових та професійних якостей працівників при виконанні ними службових обов'язків, визначених професійно-кваліфікаційними характеристиками їх посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів. У разі прийняття рішення про невідповідність державного службовця займаній посаді комісія рекомендує керівникові перевести цього державного службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади. Державний службовець, визнаний за результатами атестації таким, що не відповідає займаній посаді, може бути звільнений з роботи відповідно до пункту 2 статті 40 Кодексу законів про працю України [23].

Втім не зважаючи на те, що органи публічної влади мають діяти на принципах відкритості й прозорості, навіть узагальнена інформація про атестацію й результати щорічної оцінки їх працівників є інформацією для службового користування і оприлюднюються у поодиноких випадках.

Аналіз кадрових технологій, які у своїй діяльності застосовують служби управління персоналом органів публічної влади, свідчить, що найбільш використовуваними є конкурсний відбір та перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців. Решта видів технологій використовується формально, що не сприяє реальному розвитку кадрового потенціалу органів публічної влади [22].

Тому незважаючи на певні зрушення у реформуванні владних інституцій реалізація кадрової політики потребує значного вдосконалення. Серед недоліків

і проблеми, що заважають ефективній реалізації державної кадрової політики у сфері публічної служби, доцільно виділити такі.

1. Недосконалість системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів. Для цієї системи характерна відсутність прозорості при вступі на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, чітких кар'єрних перспектив, що в цілому підриває авторитет цих служб та призводить до високого рівня плинності кадрів.

2. Недосконалість системи управління персоналом. Служби управління персоналом органів державної влади й органів місцевого самоврядування замість системної роботи з підбору персоналу, формулювання кваліфікаційних вимог до нього, вирішення питань рівномірного розподілу відповідальності всередині апарату та підготовки посадових інструкцій, планування навчання та кар'єрного зростання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здебільшого виконують технічні функції, пов'язані з веденням кадрової документації. Недостатніми є умови для розвитку та забезпечення стратегічної ролі кадрової служби в управлінні персоналом на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, а також аналітичне та інформаційно-технологічне супроводження процесів управління персоналом. За умов наявного кількісного і якісного складу працівників цих служб досягти інших результатів досить проблематично. Очевидно, назріла необхідність спеціальної підготовки фахівців для роботи в службах управління персоналом органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. Недосконалість системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Середній рівень оплати їхньої праці залишається доволі низьким. Проблемаю залишається й непрозорість, зумовлена низькою часткою посадового окладу порівняно з різними доплатами, значним є розрив у заробітній платі посад керівників категорій А, іноді Б і рядових виконавців державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади категорії В.

4. Хибною є практика спочатку приймати осіб на посади державної

служби чи служби в органах місцевого самоврядування, а потім їх навчати через різні види і форми навчання. Очевидно, спочатку необхідно забезпечити певну професійну підготовку фахівця, а потім призначати його на відповідну посаду.

5. Недосконалість системи громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізмів об'єктивної оцінки їх роботи.

6. Надмірна політизація, як свідчить практика кадрової ситуації останніх років. Це відбувається тому, що досить часто з приходом до влади нової команди політиків добір кадрів на державну службу здійснюється не за принципом професійності й компетентності, а за належністю до певної партії або на основі особистої відданості конкретній особі.

7. Недостатньо ефективні заходи, які здійснюються органами виконавчої влади щодо запобігання корупції в державному секторі [11, с. 21–22].

Ці та інші недоліки державної кадрової політики у сфері державної служби мають системний характер, а отже, потребують і системних рішень

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1 Концептуальні засади оптимізації кадрової політики в органах публічної влади

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною ролі кадрової політики у сфері публічного управління. Перехід до нової управлінської практики вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, які мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту публічної служби, що сприятиме побудові ефективної держави.

Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в системі публічного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу.

Кадрове забезпечення державного управління, місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою чинників, насамперед:

- недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери державного управління;
- нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;
- непрозорістю діяльності органів державної влади та органів

місцевого самоврядування в кадровій сфері;

- низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;

- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;

- непрестижністю державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи [29].

Пріоритетними напрямками реалізації державної кадрової політики в публічному управлінні мають стати:

- забезпечення професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування, комплектування органів державної влади та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг;

- формування управлінської ланки за професійно-ціннісними ознаками; здійснення системної, на програмній основі, роботи з молодими лідерами;

- розвиток законодавчої бази, яка має чітко визначати основні засади державної політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення державного управління, місцевого самоврядування;

- прогнозування і планування потреби в кадрах на різних управлінських рівнях, розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійно-кадрової структури публічного управління, кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг;

- створення ефективного кадрового резерву з метою оновлення персоналу й дотримання принципу наступності в усіх ланках публічного управління за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення; визначення основних принципів і порядку його формування;

- створення правових, соціальних, організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого та інноваційного компонентів у їх роботі; посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;

- упровадження ефективної системи мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників; формування позитивного іміджу та пропаганда державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;

- розроблення критеріїв та вироблення інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності управлінської праці, посилення контролю у сфері управлінської діяльності, запровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури проведення атестації і щорічного оцінювання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток незалежних інституцій експертної оцінки кадрової роботи й адміністративного аудиту, систематичне вивчення оцінки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- запровадження механізмів координації діяльності органів та організацій, що мають відношення до здійснення державної кадрової політики у сфері державного управління та місцевого самоврядування;

- вивчення світових і вітчизняних тенденцій роботи з кадрами державного управління, місцевого самоврядування, поширення кращого досвіду управлінської діяльності;

- здійснення програмного, проектного, науково-аналітичного,

організаційного забезпечення кадрової політики в державному управлінні, пріоритетне використання на посадах експертів, консультантів керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, кадрів вищої кваліфікації державного управління, місцевого самоврядування [7].

Крім того, необхідно розробити та впровадити програму з децентралізації державно-управлінських відносин за такими напрямками: «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [11, с. 54–56].

Перехід від державного до публічного управління потребує значного реформування існуючої системи влади, підходів до її реалізації, релевантного інституціонального, інвестиційного, інформаційного, фінансового, кадрового забезпечення та широкого залучення громадськості до процесів управління державою. Тому особливе місце в модернізації державного управління посідає удосконалення змісту, форм і методів реалізації кадрової політики в органах публічної влади.

Серед різних форм і напрямів роботи, що сприяють підвищенню професійної компетентності, особливе місце посідають освітня діяльність і самоосвіта. Тому варто розробити концепцію цілеспрямованої комплексної підготовки й перепідготовки публічних службовців, адекватну сучасній ситуації. Студенти мають бути підготовлені у сфері кількісних методів і якісного аналізу, розуміти політичні процеси, що відбуваються в країні і за кордоном, бути добре обізнаними з технологіями і механізмами антикризового, стратегічного управління. При цьому система просування по службі повинна бути пов'язана з результатами навчання і перепідготовки [20, с. 88]

Важливо створити чітку й об'єктивну, дієву систему добору й оцінювання кадрів, спрямовану на залучення й просування кращих, найбільш здібних працівників, а з іншого боку – на усунення неефективних працівників. Зокрема, для поліпшення системи кадрового забезпечення публічної служби варто впроваджувати й удосконалювати такі процедури й механізми: детально

регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв добору, заохочення й просування публічних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації й ділових якостей, а не вислуги років; організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише працівників відповідного органу, що здійснює атестацію, а й працівників кадрових служб інших установ, які залучаються на ротаційній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «публічне управління»; організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які незгодні з оцінкою результатів їхньої діяльності як публічних службовців.

Слід реформувати систему оплати праці публічних службовців, щоб забезпечити конкурентоспроможність публічної служби на ринку праці, зменшити відомчий та місцевий впливи, запобігти корупції, кардинально підвищити зацікавленість кадрів у продуктивній і високоякісній, ініціативній та високоефективній, сумлінній і відповідальній роботі, перебуванні на публічній службі та подальшому просуванні по ній.

Вищезазначеного можна досягти при встановленні середньої заробітної плати на публічній службі, більшої за середню оплату праці в галузях економіки. З метою збереження високопрофесійного, досвідченого кадрового потенціалу публічної служби та високоефективного його використання у випадках припинення перебування на публічній службі через незалежні від працівника обставини (відставка, звільнення, усунення, утримання в резерві поза службою тощо) доцільно розробити й запровадити дієвий механізм його соціально-правового захисту. Зокрема при зміні посади публічного службовця внаслідок зміни керівника (для патронатної служби), ліквідації або реорганізації публічних органів влади йому має бути надана робота з встановленням посадового окладу, не нижчого від попереднього [7, с. 65].

Публічна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для контролю (наприклад, суспільного – з боку інститутів громадянського суспільства – країни Скандинавії, жорсткого

адміністративного – країни Південно-Східної Азії). Громадяни мають знати, як і за якими правилами вона працює, мати доступ до необхідних матеріалів і відомостей, оскаржувати рішення, що зачіпають їхні права, включаючи кадрові. Ці права повинні забезпечуватися юридичними засобами, адміністративною, а також судовою практикою. Така відкритість публічної служби буде сприяти зростанню її авторитету, престижу, без чого неможливо залучати на службу найбільш здібних молодих людей.

Також необхідно, з одного боку, посилити відповідальність за порушення обмежень, пов'язаних зі службовою діяльністю, встановити дисциплінарну відповідальність за порушення службовцями правових норм, суттєво скоротити привілеї й пільги, що надаються за державний кошт, а з іншого боку – істотно збільшити прямі грошові виплати [20, с. 84]. Необхідно створити в законі передумови для радикальної зміни мотивації для вступу на публічну службу: питома частка посадового окладу у структурі заробітної плати повинна збільшитись, меншу питому вагу мусить мати й надбавка за вислугу років, а підстави для отримання пенсії повинні стимулювати до вступу на державну службу не лише людей передпенсійного віку, а й молодь.

Потребує змін і державна кадрова політика, проблеми правового забезпечення якої стають гальмом у розвитку держави і без прийняття нового закону про державну службу навряд чи вирішаться. Загальновідомо, що професійна публічна служба є запорукою успішної реалізації реформ та сталого розвитку країни. Такої служби не створити, допоки вона буде з політичних мотивів втрачати талановитих людей і марнувати свій потенціал, натомість на відповідальні посади призначатимуться по протекції або з політичної лояльності люди, фахова підготовка яких не відповідає вимогам щодо цієї діяльності. Тому необхідно розмежувати політичні й адміністративні посади та функції в публічному управлінні, тобто запровадити політичну нейтральність у реалізації державної політики. Крім того, потрібно користуватись сучасними етичними принципами державної служби, за порушення яких застосовувати до службовців санкції. Ці принципи дають моральні орієнтири, сприяють

виробленню службової моралі, адекватної сучасному розумінню ролі демократичної, правової держави в житті суспільства.

3.2 Застосування сучасних технологій у діяльності служб управління персоналом щодо його оцінювання і розвитку

Вибір технологій і відповідних конкретних механізмів їх реалізації на певному етапі – є важливим етапом в управлінні персоналом органу публічної влади. Процес вибору кадрових технологій не можна догматизувати, оскільки сам вибір багато в чому залежить від конкретних умов, ресурсів і можливостей, від мети та завдань, що стоять перед організацією, й етапності їх досягнення. До того ж в одну і ту ж технологію можна вкласти різний зміст, застосовувати її для досягнення різних цілей. Завдяки цьому використання кадрових технологій в органах публічного управління дає змогу більш раціонально використовувати фахівців відповідно до кваліфікаційно-посадових вимог, оптимізувати структуру організації, обмежити використання висококваліфікованих фахівців на нетворчій виконавській, а часто і організаційно-технічній роботі.

Вітчизняне законодавство про публічну службу фактично визначають ті кадрові технології, застосування яких є необхідним в органах публічного управління. Серед них: відкритий кадровий конкурс, атестація, кваліфікаційний іспит, освітні технології, мотивація і стимулювання на основі оцінювання результатів діяльності, регламентація діяльності (використання посадових регламентів).

Так, кадровий конкурс дає змогу реалізувати принцип комплектування публічної служби високопрофесійними кадрами на конкурентній основі – один з основних принципів відкритої кадрової політики. Проте часто кадровий конкурс проводиться формально і без застосування сучасних технологій. Водночас існує достатня кількість досить ефективних подібних технологій. Це,

наприклад, технологія «воронки» [4], зміст якої полягає в тому, що кандидати, крім збору необхідних документів, виконують певні завдання, наприклад, готують реферат на професійну тему. Також за цієї технологією в ході конкурсу проводяться обговорення, ділові ігри за напрямками професійної діяльності, виконання завдань, що моделюють ключові аспекти майбутньої професійної діяльності публічного службовця, наприклад, уміння працювати в команді. В оцінюванні беруть участь керівники підрозділів, на посади в яких проводиться конкурс, працівники служб управління персоналом і незалежні експерти. Кандидати оцінюються за критеріями, розробленими на основі аналізу діяльності публічного службовця і моделі «успішного фахівця», що допускає адаптацію практично до будь-якої спеціалізації публічної служби. До позитивних сторін технології «воронки» слід віднести і те, що вона дає змогу провести конкурс на декілька посад силами невеликої робочої групи із 2–3 осіб, за мінімальних часових і фінансових витрат.

Для проектування потреби органів публічної влади у персоналі сьогодні в багатьох країнах також широко використовується технологія функціонально-кадрового аудиту [5], що дає змогу, з одного боку, формувати вимоги до кадрового складу органу публічної влади для реалізації покладених на нього функцій, з іншого – проводити аналіз існуючого кадрового складу. Ця технологія включає два взаємопов'язані елементи: оцінювання і планування трудовитрат у зв'язку із функціями органу влади й оцінювання існуючого кадрового складу – ресурсу для виконання необхідних функцій.

Результати функціонально-кадрового аудиту успішно використовуються для оптимізації кадрового складу владних інституцій. Наприклад, за браком персоналу для виконання покладених на орган публічного управління певних функцій необхідні фахівці відповідного професійного рівня можуть бути прийнятими на публічну службу за допомогою кадрових конкурсів. Тобто технологія функціонально-кадрового аудиту покликана сприяти розвитку кадрового потенціалу органів публічного управління, підвищенню ефективності їх діяльності, якості виконуваних функцій і завдань.

На сьогодні значно актуалізується і необхідність застосування мотиваційних технологій. Загальновідомо, що багатьом публічним службовцям властива спотворена трудова свідомість, у якій у мотивації превалює бажання мати гарантоване робоче місце і заробітну платню з постійним її підвищенням, не піклуючись про те, наскільки їхня професійна підготовка відповідає посаді та яке суспільно корисне значення має їхня праця. Через це у публічних службовців часто відсутнє бажання і потреба інтенсифікувати свою службову діяльність і підвищувати її ефективність. Звідси зберігається, особливо у старших за віком працівників, консерватизм, психологічно важке сприйняття і часом навіть відторгнення нових ідей, небажання підвищувати свою кваліфікацію та здобувати нові професійні знання.

Проте відомо, що розвинуті потреби дають змогу краще стимулювати мотивацію, оскільки потреба породжує спонукання – відчуття нестачі в чому-небудь, бажання досягти певної мети. А це стимулює людину до дій. Тому в кадровій роботі та в механізмі її реалізації на рівні організації важливо використовувати технології, спрямовані на розвиток соціально значущих потреб працівників, удосконалення їх структури. Причому в рамках організації, де важко задовольнити різноманітні потреби всіх працівників, важливим завданням керівника є розвиток у конкретного підлеглого тієї потреби, яка найбільш потрібна для організації, обмежуючи без збитку для працівника розвиток інших. Ідеально, якщо буде досягнутий збіг потреб індивідів із потребою всієї організації – це підвищує ефективність сукупної праці, але на практиці дуже важко досягається [6].

Ось чому важливо, щоб в органах публічної влади, незважаючи на досить жорсткий службово-ієрархічний характер відносин, більше використовувалася зміна мотивацій на основі регулювання задоволення потреб працівників. За наявності загальних цілей і принципів діяльності на цій базі включаються внутрішні стимули, які часто стають ефективнішими, ніж зовнішні – адміністративні чи дисциплінарні. Тому слід звернути увагу на співвідношення влади і впливу керівника та лідера в роботі з кадрами [30].

Вивчення зарубіжного досвіду здійснення кадрової політики в розвинутих демократичних країнах та досвіду кадрового менеджменту бізнесових структур є надзвичайно корисним. Оскільки саме приділення значної уваги пошуку шляхів розв'язання кадрових проблем та використання сучасних підходів до управління і розвитку персоналу дозволило підвищити ефективність діяльності тих сучасних підприємств і організацій, які є високо прибутковими та конкурентоспроможними. З кожним роком в органах публічної влади все більшої популярності набувають сучасні кадрові технології, які сприяють оптимізації роботи з кадрами та розвитку потенціалу їх працівників. Дуже часто використовуються такі поняття, як «кадрові технології», «персонал-технології», «технології управління персоналом».

У науковій літературі пропонується розділяти визначення цих понять. Зокрема, під технологією управління персоналом розуміють сукупність прийомів, способів, форм і методів впливу на персонал у процесі його наймання, використання, розвитку та звільнення з метою отримання найкращих результатів трудової діяльності [1, с. 7]. Поняття «кадрові технології» та «персонал-технології», мають низку відмінностей, наведених на рис. 3.1.



Рисунок 3.1 – Види технологій управління персоналом [51]

Основною метою управлінських персонал-технологій є оптимізація та підвищення результативності управлінського процесу щодо роботи з персоналом, що досягається через пошук та застосування більш ефективних методів управління персоналом, які сприяють раціоналізації процесу управління шляхом виключення окремих видів діяльності чи операцій, зокрема тих, які не є необхідними для досягнення поставленої мети та вирішення управлінських завдань. Саме персонал-технології дають мінімізувати витрати на управління персоналом організації, що сприяє підвищенню ефективності його використання.

Усі персонал-технології можна об'єднати у такі групи:

- персонал-технології позикової праці;
- навчальні персонал-технології;
- персонал-технології підбору та найму персоналу;
- персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу;
- персонал-технології контролю праці персоналу;
- інформаційні персонал-технології.

Досить поширеними в управлінні персоналом є аут-технології, які у вітчизняній практиці визначаються як форма позикової праці. Аут-технології поділяють на дві групи: передача окремих функцій спеціалізованим компаніям – аутсорсинг та передача спеціалізованій компанії працівників підприємства – аутстафінг, лізинг персоналу. Саме ці технології дають змогу реалізувати такі принципи управління персоналом як оптимальність та гнучкість. Розглянемо більш детально характеристики цих технологій (табл. 3.1) та можливість їхнього застосування у роботі служб управління персоналом органів публічного управління.

У сучасному світі для значної частини підприємств та організацій, а також органів публічної влади проблемою став пошук висококваліфікованих, досвідчених, в окремих випадках вузькопрофільних фахівців. Тому особливого значення набувають персонал-технології підбору та найму персоналу: хедхантинг, рекрутинг, скрининг, прямий пошук, «плетіння мереж»,

використання яких дає змогу підприємствам і організаціям знайти та найняти на роботу компетентних та досвідчених фахівців нового типу, які мають багатий досвід роботи, високу кваліфікацію та репутацію.

Таблиця 3.1 – Характеристика персонал-технологій [51]

Назва персонал-технології	Особливості технології	Підсистема управління персоналом
1	2	3
Персонал-технології позикової праці		
Лізинг персоналу	Форма тимчасового або строкового залучення персоналу, що дає змогу вирішити проблеми організації в умовах зміни пріоритетних напрямів діяльності; в умовах необхідності зменшення витрат на персонал, потреба в якому залишається. Залучення персоналу для тимчасової зайнятості	Аналіз та планування персоналу, підбір та наймання персоналу, організація трудових відносин, атестація та ротація персоналу
Аутсорсинг	Передача здійснюваних організацією чи установою деяких непрофільних функцій спеціалізованих компаній. Пов'язано це з тим, що окремі функції (інформаційні, маркетингові, фінансові тощо) працівники спеціалізованих компаній виконують краще	
Аутстафінг	Працівники, що раніше числилися в штаті компанії-замовника, переводяться в організацію, що надає послуги з аутстафінгу, тобто дана організація оформлює у свій штат вже наявний персонал організації і стає формальним роботодавцем, що дає змогу вирішити питання тимчасового вивільнення працівників, для яких на даний момент немає праці	
Навчальні персонал-технології		
Коучинг	Здійснюється методом безпосереднього навчання менш досвідченого працівника більш досвідченим в процесі їх взаємодії. Відбувається у формі наставництва, консультування. Ефективний інструмент персонального та особистісного розвитку, який сприяє розкриттю та реалізації внутрішнього потенціалу людини, її підвищення на цій основі ефективності праці	Навчання та підвищення кваліфікації персоналу, мотивація персоналу
Персонал-технології підбору та найму персоналу		
Хедхантинг	Кадрові агенції здійснюють пошук висококваліфікованих фахівців вищої ланки з урахуванням особливостей діяльності замовника, вимог до кандидатів, робочого середовища, використовуючи прямі методи пошуку	Підбір та наймання персоналу, оцінювання персоналу
Рекрутинг	Кадрові агенції здійснюють пошук кваліфікованих фахівців середньої ланки з урахуванням вимог до особистісних та професійних якостей кандидатів, використовуючи наявні бази кандидатів й надаючи об'яви в ЗМІ	

Продовження таблиці 3.1

1	2	3
Скрининг	Кадрові агенції здійснюють пошук необхідного допоміжного та обслуговуючого персоналу нижньої ланки, враховуючи формальні ознаки: стать, вік, освіту, досвід роботи тощо. Кадрові агенції отримують резюме кандидатів й віддають їх замовнику, який сам приймає рішення щодо відбору персоналу	
«Плетіння мереж» та прямий пошук	Консультант використовує власні зв'язки для пошуку кандидатури, у другому випадку (прямий пошук) – разом із замовником визначається компанія, в якій може працювати необхідний працівник, з'ясовується його можлива посада, потенційним претендентам робиться ділова пропозиція	
Персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу		
Реінженіринг	Радикальна перебудова (перепроєктування) бізнес-процесів підприємства чи організації для отримання істотних ефектів. Його використання може сприяти підвищенню ефективності управління персоналом за рахунок удосконалення цього процесу, а також підвищити ефективність праці персоналу підприємства (підвищити її продуктивність, якість тощо)	Створення умов праці
Персонал-технології стимулювання персоналу		
Внутрішній маркетинг	Використання маркетингового підходу до управління персоналом, який полягає у формуванні, стимулюванні, координуванні та інтеграції персоналу з метою забезпечення задоволення споживача через процес взаємодії з мотивованим і клієнтоорієнтованим персоналом, який розуміє своє місце у досягненні стратегічної мети діяльності підприємства чи організації й працює з максимальною відданістю	Мотивація персоналу, навчання та підвищення кваліфікації персоналу, організація трудових відносин, створення умов праці, соціальний розвиток та партнерство
Персонал-технології контролю праці персоналу		
Автоматизована інформаційна система управління персоналом	Набір певного програмного забезпечення та технологій, використання яких дає змогу автоматизувати і вдосконалити бізнес-процеси управління персоналом	Усі підсистеми управління
Автоматизоване робоче місце (АРМ) працівника	Професійно орієнтований програмно-апаратний комплекс, який складається із технічних засобів автоматизації та організаційних форми їх експлуатації. АРМ забезпечує вирішення завдань працівника безпосередньо на його робочому місці	Правове та інформаційне забезпечення процесу управління персоналом, створення умов праці

Одним з важливих завдань управління персоналом є підвищення його кваліфікації та навчання. Найбільш яскравим прикладом сучасних навчальних

персонал-технологій є коучинг, який розглядається не просто як технологія навчання персоналу, а один з найбільш ефективних стилів управління на сучасному етапі розвитку бізнесу [27]. Використання його засновано на принципі партнерства та наступності, коли більш досвідчений та кваліфікований фахівець передає свій досвід менш кваліфікованому й цим самим сприяє поглибленню його знань, розкриттю потенціалу, більш ефективній його реалізації.

Активізація інноваційних процесів в усіх сферах діяльності призвела до розвитку персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу, які засновані на удосконаленні бізнес-процесів на підприємстві, зокрема процесу управління персоналом. У цьому випадку йдеться про реінжиніринг. Серед основних переваг такого підходу виділяють простоту проведення оптимізації як самих процесів з точки зору їх організації, синхронізації та взаємоузгодженості, так і ресурсів, що споживаються процесами, особливо людських [9].

Для отримання належної віддачі від працівника орган влади має стати клієнтоорієнтованим, причому у цьому випадку під клієнтами розуміють його власний персонал, який виступає внутрішнім споживачем. Цей аспект проявляється в розвитку внутрішнього маркетингу органу влади, який розглядається в даному випадку як персонал-технологія стимулювання персоналу. Концепція внутрішнього маркетингу полягає у тому, що передбачає ставлення до публічних службовців органу влади як до споживачів корисності і переваг, які надає працівникові певна посада, яку він займає, чи певний вид роботи, яку він виконує [8].

Важливою функцією системи управління персоналом є контроль, який забезпечує зворотний зв'язок та відображення ефективності практично всіх процесів, з яких складається ця система [28]. Основними формами контролю є оцінювання відповідності працівника посаді, яку він займає, атестація кадрів, оцінка роботи. Остання форма є найбільш важливою, оскільки встановлюється кінцевий результат діяльності працівника. При цьому важливо вивчати й сам процес діяльності працівника. У сфері послуг серед персонал-технологій

контролю праці персоналу використовують методику «Таємний покупець» («Mystery Shopping»). Відповідно до неї на основі структурованого, прихованого спостереження, яке проводиться заздалегідь підготовленими «покупцями», отримують анонімну оцінку та здійснюють моніторинг якості обслуговування клієнтів, рівня надання послуг, дотримання правил мерчандайзингу та викладки продукції тощо.

Інформатизація суспільства та розвиток інформаційних технологій значно відобразилися на системі управління персоналом. Інформатизація кадрової роботи дозволила підвищити ефективність управління персоналом на основі забезпечення повноти, оперативності, комплексності, системності та вірогідності інформації, необхідної для прийняття кадрових рішень, а також розширення можливостей щодо її нагромадження, збереження та оброблення. Інформаційні персонал-технології пов'язані з автоматизованою інформаційною системою управління персоналом та організацією автоматизованого робочого місця працівника, роль яких полягає у наданні необхідного технічного та інформаційного забезпечення [51].

На сучасному етапі розвитку автоматизовані інформаційні технології дозволяють вирішувати дуже широкий комплекс завдань у кадровому менеджменті, зокрема: управління організаційною структурою та штатним розписом (формування централізованої організаційної структури з урахуванням усіх можливих рівнів управління; розрахунок заробітної плати; кадровий облік (ведення особових справ, облік руху персоналу, підготовка на основі даних системи необхідних паперових документів); облік робочого часу (ведення графіків працівників, централізоване й автоматизоване формування табелів); планування витрат на персонал; планування кар'єри та відстеження просування персоналу по структурі; робота з кадровим резервом; підбір персоналу на вакансії; навчання персоналу; система атестації; управління компетентностями (оцінка і підтримка рівня професійних і особистісних компетенцій за рахунок системи атестації та безперервного навчання персоналу тощо) [55].

З метою наближення фактичного рівня кадрового потенціалу до

необхідного (еталонного), що обумовлено реалізацією реформи державного управління, доцільно запозичити технології покращення кадрового потенціалу чи способи зменшення кількості персоналу з приватного сектору [16]. До числа управлінських інноваційних технологій, що сприяють спрощенню ієрархічної (організаційної) структури, можна віднести даунсайзинг, реінжиніринг та паблік-інжиніринг.

Даунсайзингом називають низку перетворень, що стосуються організаційної структури публічної служби для поліпшення її функціонування і зниження витратної частини бюджету, головним чином, за рахунок скорочення персоналу з метою економії фонду заробітної плати та інших витрат, пов'язаних із персоналом. На відміну від даунсайзингу, реінжиніринг – це фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування адміністративно-управлінських процесів для досягнення суттєвих покращень у таких ключових показниках результативності, як витрати на персонал, якість функцій, що вони виконують. Метою реінжинірингу є відмова від існуючих способів і принципів організації діяльності на користь нових і досягнення таким чином підвищення ефективності. Метою паблік-інжинірингу є не перебудова структур органів державної влади, а забезпечення підвищення ефективності роботи цих органів влади, істотне поліпшення показників діяльності. На основі практики реінжинірингу в державному секторі можна сформулювати принципи паблік-інжинірингу. Таким чином, за допомогою паблік-інжинірингу можна здійснити докорінну перебудову системи органів державної влади, що здійснюють управління персоналом державною службою.

До технологій, що дозволять змінити зміст діяльності системи управління персоналом публічної служби, можна віднести:

- кадровий аудит як аналіз кадрової політики окремої державно-управлінської структури, який дає змогу виявити відповідність освітнього, фахового та досвідного рівня працівника займаній ним посаді [12, с. 108], таким чином, він спрямований на здійснення оцінювання організаційної структури, кадрової документації, кадрового діловодства, кадрового потенціалу;

– бенчмаркінг – механізм порівняльного аналізу ефективності роботи однієї організації з показниками інших, більш успішних компаній. Можна виділити декілька типів: бенчмаркінг процесу (виявлення найефективніших рішень безпосередньо процесу управління персоналом публічної служби); бенчмаркінг результатів (порівняння організаційної ефективності шляхом визначення ефективності та результативності); бенчмаркінг стандартів (визначення норм ефективності або стандартів, що мають бути досягнуті, тобто встановлення стандартів, які відображають якість системи управління персоналом публічної служби);

– кадровий консалтинг, який передбачає надання допомоги органам публічної влади у створенні ефективної системи залучення, управління та розвитку персоналу публічної служби, що дозволяє перетворити кадровий потенціал на стратегічну перевагу організації;

– коучинг, що сприяє підвищенню якості виконання своєї роботи публічними службовцями, а також швидкій адаптації нових співробітників; екстерналізацію, формами реалізації якої є аутсорсинг, державний франчайзинг та передача функцій учасникам ринку [35].

Державний франчайзинг полягає в тому, що держава залишає за собою контроль за якістю наданої послуги, а відповідальність за її надання передається в приватні руки. Водночас передача функцій учасникам ринку полягає у відмові держави від виконання функцій та передачі відповідальності учасникам ринку. Така форма екстерналізації є доцільною, якщо зазначені функції мають у якості адресата невизначене коло осіб. У свою чергу, аутсорсинг пов'язаний із залученням сторонніх підрядників до виконання деяких видів робіт. Тобто під аутсорсингом в органах державної влади необхідно розуміти передачу непрофільних їх функцій щодо здійснення адміністративно-управлінських процесів чи їх сукупності підприємству приватного сектору (аутсорсеру), що спеціалізується в даній сфері, має необхідний кваліфікований персонал, ресурси з метою концентрації державних органах влади на основному виді діяльності.

Вивчення зарубіжної практики використання аутсорсингу в державних органах влади (бенчмаркінг) має передувати прийняттю рішення про використання технологій аутсорсингу. Тобто метою аутсорсингу є не тільки скорочення кількості персоналу та витрат, пов'язаних із їх утриманням, а й підвищення якості здійснення адміністративно-управлінських процесів, що передані на виконання аутсорсеру. Таким чином, на сучасному етапі в органах державної влади набуває поширення практика використання принципів, технологій та методів, застосовувана в приватному секторі з метою вдосконалення адміністративно-управлінських процесів.

Удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади обумовлює необхідність формування в публічному секторі структур, які повинні спиратися на договірні відносини й орієнтуватися у своїй діяльності на досягнення запланованих результатів, тобто державне управління має перейти від функціональної ієрархії до співпраці з підприємствами приватного сектору. У свою чергу, передача адміністративно-управлінських процесів на аутсорсинг, на відміну від інших інноваційних технологій, дозволяє досягти цілей покращення кадрового потенціалу, а саме підвищення якості адміністративно-управлінських процесів (за рахунок передачі процесів на виконання підприємствам приватного сектору, які спеціалізуються на реалізації даних процесів) та вдосконалення системи управління персоналом державних органів влади (за рахунок оптимізації їх організаційної структури), що дозволяє оптимізувати діяльність органів влади за умови підвищення якості адміністративно-управлінських процесів [16].

По мірі подальшого розвитку системи управління персоналом відбуватиметься подальший розвиток інноваційних персонал-технологій. Для вітчизняних органів управління необхідним є адаптація вже наявних технологій до умов середовища, в якому вони функціонують, а також удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади, що створить передумови для більш ефективного використання наявного персоналу та його розвитку. Адже працівник із його особистісними та професійними

характеристиками від об'єкта управління перетворився в об'єкт вивчення з метою розробки та застосування таких технологій, які дадуть змогу створити найкращі умови для реалізації потенціалу працівників та максимального задоволення їх очікувань та потреб. Тому підвищення ефективності діяльності публічних службовців має розпочинатися з розробки конкретних вимог до персоналу, співвіднесення функцій органу публічної влади з існуючими можливостями персоналу та планування потреби у персоналі певної кваліфікації.

ВИСНОВКИ

1. Визначено, що кадрова політика – є одним з головних напрямів діяльності держави, який охоплює розробку організаційних принципів роботи з людьми, формування та раціональне використання людських ресурсів, забезпечення ефективного розвитку кадрового потенціалу. Її розглядають у широкому й вузькому значенні. Основний зміст кадрової політики полягає у забезпеченні організації робочою силою високої якості, включаючи планування, відбір і наймання, вивільнення (вихід на пенсію, звільнення), аналіз плинності кадрів та ін; розвитку працівників, профорієнтації і перепідготовці, проведенні атестації та оцінки рівня кваліфікації, організації просування по службі; вдосконаленні організації та стимулюванні праці, забезпеченні техніки безпеки, соціальних виплат.

2. Установлено, що кадрова технологія – це засіб управління кількісними і якісними характеристиками персоналу, який забезпечує досягнення цілей організації та її ефективне функціонування. Змістом кадрової технології є сукупність послідовно здійснюваних дій, прийомів, операцій, які дозволяють на основі одержаної інформації про можливості особистості (професійні знання, здібності, вміння, навички, особисті якості) сформулювати умови для їх реалізації або змінити у відповідності до цілей організації. У державній і муніципальній службі нормативно-правовою основою для застосування кадрових технологій є законодавство України. У науковій літературі немає єдиного підходу до класифікації кадрових технологій. Їх можна групувати за типами, видами і рівнями реалізації; за ступенем впливу на людину і організацію (одержання всебічної достовірної персональної інформації про людину; одержання кількісних і якісних характеристик складу персоналу; удосконалення спільної діяльності). Кожна з груп кадрових технологій взаємодоповнює і не реалізується одна без іншої.

3. Узагальнено зарубіжний досвід діяльності служб управління

персоналом в органах влади. Він свідчить, що ефективне управління персоналом публічної служби базується на продуманій стратегії використання та розвитку «людських ресурсів». У більшості розвинутих демократичних країнах світу законодавчо закріпилась «система заслуг і досягнень», за якої кар'єрне зростання кожного службовця, будь-якого керівника залежить від того, наскільки ефективно і якісно він працює, а також передбачено процес ієрархічного проходження публічної служби, завдяки чому вищі посади в апараті досягаються тільки після того, як керівником пройдено нижчі щаблі. З цією метою в більшості країн розроблено систему класів, розрядів, посад тощо.

4. З'ясовано, що законодавчою базою розвитку засад кадрової політики в органах влади є Конституція України, закони України «Про державну службу» «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» та ін. На виконання цих законодавчих актів прийнято цілу низку підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Для публічної служби України характерне поєднання положень законодавства про працю, норм, які розкривають стратегічні напрямки здійснення кадрової політики держави, нормативно-правових актів, що визначають специфіку публічної служби і процедури її проходження, формування системи роботи з кадрами в органах публічної влади та правові засади, що містять галузеві особливості.

5. Визначено, що в Україні вирішення питань управління публічною службою належить як вищим, центральним, так і місцевим органам влади. Для проведення державної політики та функціонального управління публічною службою створено Національне агентство України з питань державної служби, його територіальні підрозділи та служби управління персоналом органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Чинна структура управління персоналом у сфері публічної служби, зокрема організаційно-функціональна структура кадрових служб органів державної влади, не відповідають тій великій, складній і різноманітній кількості функцій управління, які вони покликані виконувати, тому потребує вдосконалення.

6. Акцентовано, що основними проблемами, з якими стикаються

підрозділи з управління персоналом органів публічної влади у процесі практичної діяльності, є:

- застосування формального підходу до виконання кадрової роботи на усіх етапах її здійснення;
- недосконалість системи оплати праці спричиняє відтік найбільш кваліфікованих і талановитих кадрів;
- відсутність мотиваційного впливу дисциплінарних заходів;
- неефективність системи професійного навчання;
- нечіткість сфери регулювання законодавства про публічну службу;
- відсутність координації діяльності служб управління персоналом органів влади різних рівнів тощо.

7. Виявлено, що серед недоліків і проблеми, що заважають ефективній реалізації кадрової політики у сфері публічної служби, доцільно виділити такі:

- недосконалість системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів;
- недосконалість системи управління персоналом, її переважна орієнтація на виконання технічних функцій, пов'язаних із веденням кадрової документації;
- недостатність аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом;
- недосконалість системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- недосконалість системи громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізмів об'єктивної оцінки їх роботи;
- надмірна політизація кадрових процесів;
- недостатня ефективність заходів щодо запобігання корупції в публічному секторі.

8. Установлено, що пріоритетними напрямками реалізації кадрової

політики в публічному управлінні мають стати:

- забезпечення професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування, комплектування органів влади висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог;
- формування управлінської ланки за професійно-ціннісними ознаками; здійснення системної, на програмній основі, роботи з молодими лідерами;
- прогнозування і планування потреби в кадрах на різних управлінських рівнях, розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійно-кадрової структури публічного управління, кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг;
- створення правових, соціальних, організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого та інноваційного компонентів у їх роботі; посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;
- упровадження ефективної системи мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників; формування позитивного іміджу та пропаганда державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- розроблення критеріїв та вироблення інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності управлінської праці, посилення контролю у сфері управлінської діяльності, запровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури проведення атестації і щорічного оцінювання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток незалежних інституцій експертної оцінки кадрової роботи й адміністративного аудиту, систематичне вивчення оцінки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та ін.

15. Запропоновано використовувати в органах публічної влади низку технологій, які сприятимуть удосконаленню управління їх персоналом, а саме: мотиваційні технології, автоматизовані інформаційні технології, персонал-технології (аутсорсинг, аутстафінг, лізинг персоналу), технології раціоналізації (даунсайзинг, реінжиніринг та паблік-інжиніринг), технології удосконалення змісту діяльності системи управління персоналом публічної служби (функціонально-кадровий аудит, бенчмаркінг, кадровий консалтинг, коучинг, франчайзинг) та ін. Їх застосування у роботі кадрових служб органів публічного управління дають змогу реалізувати такі принципи управління персоналом, як оптимальність та гнучкість, найняти на роботу компетентних та досвідчених фахівців нового типу, які мають багатий досвід роботи, високу кваліфікацію та репутацію.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Авербух Г. М. Розвиток сучасних кадрових технологій в системі публічної служби. *Публічне урядування*. 2022. № 1 (29). С. 10–16.
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf (дата звернення: 12.12.2024).
3. Барвіцький В. Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*: зб. матер. та док. ; наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка, 2005. С. 330–333.
4. Білинська М. М. Євмешкіна О. Л., Сурай І. Г. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
5. Біскуп В. С. Консультування з питань кар'єри та його складові. Тернопіль : ТНЕУ, 2007. 258 с.
6. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія. / відп. ред. І. А. Грицяк. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
7. Варакіна Н. О. Державна кадрова політика України у сфері державної служби: реалії сьогодення. *Держава та регіони*. 2008. № 4. С. 64–67.
8. Гогіна Л., Іванченко Ю. Нормативно-правове забезпечення розмежування професійного навчання кадрів різних управлінських рівнів. *Вісник НАДУ*. 2004. № 3. С. 157–163.
9. Гончарова О. М. Реінжиніринг бізнес-процесів як спосіб підвищення ефективності управління. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=943> (дата звернення: 12.12.2024).
10. Дембіцька С. Підготовка кадрів органів державного управління у

сфері надання послуг населенню України. *Науковий вісник*. 2008. № 3. С. 170–176.

11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

12. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Олуйка. Київ: НАДУ, 2008. 418 с.

13. Державна служба: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

14. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

15. *Державна служба статистики України*: веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 12.12.2024).

16. Єрмоленко О. А., Мордовець А. О. Інноваційні методи покращення кадрового потенціалу державних органів влад. *Економіка розвитку*. 2014. № 1 (69). С. 101–105.

17. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН від 10.12.1948 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 12.12.2024).

18. Інформація про кількісний та якісний склад державних службовців у органах державної влади. НАДС: веб-сайт. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/klds_2020/ksds-3-kvartal.pdf (дата звернення: 12.12.2024).

19. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
20. Кагановська Т. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення державного управління. *Вісник прокуратури*. 2009. № 1. С. 83–90.
21. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / укл. В. М. Сороко. Київ : НАДУ, 2009. 104 с.
22. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська та ін. ; заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.
23. Кодекс законів про працю України: Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 12.12.2024).
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 12.12.2024).
25. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Tex> (дата звернення: 12.12.2024).
26. Костенко О., Грущинська Н. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Економічний простір*. 2020. № 158. С. 77–82.
27. Кохан С. О. Контроль як одна із основних функцій системи управління персоналом. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12KSOSUP.pdf> (дата звернення: 12.12.2024).
28. Крушельницька О., Мельничук Д. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : Кондор, 2003. 296 с.
29. Лазор О. Д., Лазор О.Я., Юник І. Г. Державна кадрова політика в системі публічної служби України: нормативно-правове забезпечення. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2023. Вип. 35. С. 62–67.
30. Ландсман В. А. Удосконалення кадрової роботи в органах

державного управління. *Держава та регіони*. 2013. № 1(41). С. 117–121.

31. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL: www.academy.gov.ua (дата звернення: 12.12.2024).

32. Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах. *Вісник державної служби України*. 2007. №. 2. С. 24–37.

33. Олуйко В. М. Реформування державної кадрової політики у вимірі адміністративної реформи в Україні. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 2. С. 175–179.

34. Питання Національного агентства з питань державної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 р. № 230-р. URL: <http://document.ua/pitannja-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-doc95989.html> (дата звернення: 12.12.2024).

35. Польовий П. В. Кадровий потенціал органів публічної влади в умовах розвитку цифрового суспільства: теоретичний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/5_2022/102.pdf (дата звернення: 12.12.2024).

36. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

37. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

38. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

39. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

40. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

41. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №2800/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

42. Про місцеві державні адміністрації: Закон України 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

43. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 24.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

44. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

45. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

46. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус_Ю, 2007. 735 с.

47. Романюк С. А. Основні вимоги до моделі інституційного забезпечення сучасної регіональної політики. *Вісник Сумського державного університету*. 2013. № 1. С. 45-50.

48. Статистичні дані про кількісний склад державних службовців станом на 30.09.2024 р. НАДС: веб-сайт. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/_3_%D0%BA%D0%B2_24.pdf (дата звернення: 12.12.2024).

49. Статистичні дані про склад державних службовців у період воєнного стану станом на 30.09.2022 р. НАДС: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/3%D0%BA%D0%B2.22>.

pdf (дата звернення: 12.12.2024).

50. Статистичні дані про склад державних службовців у період воєнного стану станом на 30.09.2023 р. НАДС: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/3%D0%BA%D0%B2.22.pdf> (дата звернення: 12.12.2024).

51. Третьак О. П. Сучасні персонал-технології у системі управління персоналом на підприємстві. *Науковий вісник НЛТУ*. 2014. №24.4. С. 389–397.

52. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

53. Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues. London : EBRD, 2005. 486 p.

54. EBRD Core Principles for a Modern Concession Law – selection and justification of principles. EBRD, 2004. 468 p.

55. European Commission. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels : European Comission, 2004. 154 p.

56. OECD. Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris : OECD, 2008. 256 p.