

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ПОЛТАВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА  
ІМЕНІ ЮРІЯ КОНДРАТЮКА»**

**НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ФІНАНСІВ, ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА**

**КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ,  
АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПРАВА**

**Дипломна кваліфікаційна робота  
на тему:**

**УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-  
ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ДЕРЖАВНИХ  
ОРГАНАХ**

**Виконала:**

студентка групи д6 ДС  
спеціальності 281 «Публічне  
управління та адміністрування»  
Мандриченко Лариса Леонідівна

**Керівник:**

к.ю.н., доцент  
Скрильник Олена Олександрівна

Полтава – 2023 рік

## **Бібліографічний опис та анотація дипломної магістерської роботи**

**Бібліографічний опис:** Мандриченко Лариса Леонідівна. Удосконалення теоретичних та організаційно-правових засад управління персоналом у державних органах. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Скрильник Олена Олександрівна., к.ю.н.. Полтава. 2023 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та додатків.

**Анотація.** В магістерській роботі обґрунтовано теоретико-практичні аспекти, розроблено шляхи та напрями удосконалення управління персоналом у державних органах. Також визначено теоретичні основи організації праці персоналу в державних органах; визначено концептуальні основи оцінювання ефективності організації праці персоналу в державних органах; Оцінено сучасний стан організації праці у Полтавському міському центрі зайнятості; досліджено трудове навантаження персоналу організації, яка надає послуги з працевлаштування; здійснена оцінка рівня якості послуг, що надаються Полтавським міським центром зайнятості; визначено напрями підвищення ефективності організації праці персоналу у Полтавському міському центрі зайнятості; здійснена ідентифікація потреб незайнятих як основа підвищення ефективності функціонування центрів зайнятості.

**Ключові слова:** управління, персонал, міський центр зайнятості, організація праці персоналу, працевлаштування, орган державної влади.



## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ</b>	
<b>ПЕРСОНАЛУ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ.....</b>	<b>9</b>
1.1. Теоретичні основи організації праці персоналу в державних органах.....	9
1.2. Концептуальні основи оцінювання ефективності організації праці персоналу в державних органах .....	16
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В</b>	
<b>ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ.....</b>	<b>26</b>
2.1. Сутність процесу управління персоналом в органах публічного управління .....	26
2.2. Методи та кадрові технології управління персоналом в органах публічного управління .....	30
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ</b>	
<b>УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ .....</b>	<b>40</b>
3.1. Визначення стратегії удосконалення управління персоналом органів публічної влади .....	40
3.2. Цифровізація як напрям удосконалення управління персоналом в органах публічної влади.....	47
3.3. Напрями підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції .....	55
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>66</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>68</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Проблема управління персоналом є одним із найактуальніших напрямків підвищення ефективності діяльності будь-якої організації, як комерційної, так і державної, причому у другому випадку цим питанням необхідно приділяти підвищену увагу, враховуючи особливі умови праці службовців органів публічної влади, специфіку мотивації їхньої діяльності та виконуваних функцій, адже саме від персоналу органів публічного управління залежить ефективність діяльності органів публічної влади, рівень якості надання адміністративних послуг населенню.

Управління персоналом – механізм реалізації кадрової політики, система організаційних, психологічних, соціально-економічних та інших заходів, що забезпечують раціональне використання здібностей людини та мають нормативно-правову основу, як у інтересах людини, так і в інтересах організації.

Про актуальність теми дослідження говорить і те, що питання управління персоналом органів публічної влади є предметом дослідження значної кількості науковців. Зокрема, сутність процесу управління персоналом в органах публічної влади вивчали Н. Гавкалова, Н. Гончарук, Л. Михалевська, Ю. Мохова, Р. Сабадаж, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Хаджтрадієва; принципи, методи та технології управління персоналом публічних служб розглядали Г. Авербух, М. Карпа, Ю. Кормишкін, Л. Пашко, Т. Покотило, Л. Прудіус, С. Серьогін питання удосконалення механізмів управління персоналом в органах публічної влади досліджували К. Богомолова, О. Подольська, І. Захарова, Л. Гузар, Л. Круп'як, І. Круп'як, В. Ландсман, О. Слюсаренко, К. Якименко та ін.

Заслуговують на увагу праці вітчизняних і зарубіжних науковців, які присвячені теоретичним, методологічним та практичним аспектам організації праці, зокрема: В.В. Адамчука, І.В. Багрової, Д.П. Богині, О.А. Грішнєвої, Б.М. Генкіна, В.М. Данюка, Ю.П. Кокіна, Р.П. Колосової, А.М. Колота,

Г.Г. Мелік'яна, В.М. Нижника, А.І. Рофе та інших. Названі вчені зробили вагомий внесок у дослідження питань організації праці у сфері державного управління. Разом з тим, у їхніх наукових працях, не в повній мірі враховано специфіку функціонування органів державного управління в країнах пострадянського простору.

Незважаючи на значну кількість напрацювань вказаної тематичної спрямованості, питання управління персоналом в органах публічного управління та шляхи їх удосконалення вивчені не в повному обсязі, тому вимагають подальшого розв'язання. Не отримали належної уваги, зокрема питання термінологічного забезпечення процедури оцінювання ефективності державних органів, обґрунтування системи критеріїв і показників оцінювання ефективності, що повинні відповідати вимозі об'єктивності і забезпечувати комплексність підходу до вирішення зазначеної проблеми. Все це обумовило вибір теми магістерської роботи її мету та зміст дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є визначення особливостей управління персоналом в державних органах та розробка напрямів щодо вдосконалення процесу управління персоналом. Відповідно до визначеної мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити теоретичні основи організації праці персоналу в державних органах;
- сформулювати концептуальні основи оцінки ефективності організації праці персоналу в державних органах;
- визначити сутність процесу управління персоналом в органах публічного управління;
- дослідити методи та кадрові технології управління персоналом в органах публічного управління;
- визначити стратегії удосконалення управління персоналом органів публічної влади;
- проаналізувати перспективи цифровізації як напряму удосконалення управління персоналом в органах публічної влади;

- дослідити напрями підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції.

**Об'єктом дослідження** є процеси організації праці персоналу та управління персоналом у державних органах.

**Предметом дослідження** є удосконалення теоретичних та організаційно-правових засад управління персоналом у державних органах.

**Методи дослідження.** Теоретичними засадами магістерської роботи слугували дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері управління персоналом органів публічної влади. Методичне підґрунтя дослідження становлять загальнонаукові методи пізнання, а саме: узагальнення, порівняння, системного аналізу – для вивчення та встановлення взаємозв'язків між чинниками, що впливають на ефективність управління персоналом органів державної влади; та спеціальні методи дослідження, зокрема: економіко-статистичні, моделювання.

**Інформаційну базу дослідження** становлять нормативні акти України, основні положення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених у межах досліджуваного проблемного поля, офіційні статистичні матеріали, звітна і планова інформація, матеріали наукових конференцій, періодичних видань та мережі Internet.

**Практичне значення одержаних результатів.** Результати проведеного дослідження можуть створити необхідний базис для підвищення ефективності організації праці в державних органах, що сприятиме повноті визначення резервів підвищення ефективності функціонування установ, а також адекватності напрямків реалізації цих резервів.

**Структура дипломної кваліфікаційної роботи.** Дипломна кваліфікаційна роботи, зміст якої викладено на 75 сторінках, складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що налічує 72 позиції.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ ПЕРСОНАЛУ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

#### **1.1. Теоретичні основи організації праці персоналу в державних органах**

Однією з головних і обов'язковою функцією ДСЗ, яка визначена у вітчизняній науковій літературі, є трудове посередництво. Воно полягає у наданні допомоги громадянам у підборі підходящої роботи, що найбільше відповідає їхнім здібностям і бажанням [9, 12, 14, 15, 21, 23, 32]. На думку російських авторів основне завдання ДСЗ полягає у поширенні інформації про ринок праці, що забезпечує скорочення тривалості пошуку вакансій безробітними і працівників підприємствами, сприяє найманню роботодавцями працівників, які найбільш відповідають їх вимогам, і допомагає працівникам знайти місце з підходящими умовами праці та рівнем заробітної плати [32, с. 84-89]. Отже, основною функцією ДСЗ є допомога громадянам у пошуку підходящої роботи, а роботодавцям – у підборі працівників.

Розглядаючи зарубіжну наукову літературу, варто відзначити, що С. Рікка виділяє такі функції служби зайнятості в сфері трудового посередництва, як: спеціалізовані форми працевлаштування, самостійне працевлаштування, надання допомоги шукачам роботи у працевлаштуванні, працевлаштування громадян за кордоном та іноземних громадян [23]. Ф.Туй, Е.Хансен, Д.Прайс визначають посередництво у працевлаштуванні як класичну функцію ДСЗ і трактують її як процес допомоги шукачам роботи знайти робочі місця, а роботодавцям – заповнити вакансії. [11, с. 32-34].

Посередництво у працевлаштуванні є однією з основних функцій ДСЗ, повнота виконання якої залежить від ефективної організації діяльності та оптимальної чисельності й структури персоналу.

Говорячи про інші функції ДСЗ, варто сказати, що у науковій літературі, як правило, виділяють три їх блоки: соціальні функції (сприяння

працевлаштуванню, профорієнтація, професійна і трудова адаптація); регулювання ринку праці (стимулювання мобільності робочої сили, професійна підготовка і консультаційні послуги); соціально-економічні функції (прогнозування ситуації на ринку праці та планування розвитку людських ресурсів; розширення форм взаємодії з роботодавцями; підбір працівників для реалізації економічних проектів; реалізація активних програм зайнятості; участь у розробці і реалізації політики зайнятості при взаємодії з роботодавців і найманих робітників) [93].

Виходячи з проведеного автором аналізу функцій ДСЗ структура й чисельність її персоналу повинні формуватися залежно від обсягів послуг в рамках виконання таких функцій, як: аналіз, прогнозування попиту і пропозиції на ринку праці; збір і надання інформації про стан ринку праці та формування банку вакансій; облік вільних робочих місць; реєстрація безробітних і шукачів роботи; надання матеріальної допомоги безробітним; розробка і реалізація програми сприяння зайнятості населення; посередництво у працевлаштуванні; профорієнтація, професійне навчання і перенавчання безробітних; сприяння мобільності робочої сили (територіальної, галузевої, професійної); сприяння місцевим органам влади в розробці та реалізації програм громадських робіт; квотування робочих місць для громадян, що не можуть бути працевлаштовані звичайним шляхом (інвалідів, молоді, багатодітних і самотніх матерів, тощо); здійснення фінансово-кредитної діяльності, спрямованої на сприяння зайнятості.

Крім того, розподіл трудових затрат персоналу ДСЗ має бути здійснений залежно від рівнів реалізації цих функцій: державного, регіонального і місцевого. На загальнодержавному рівні Державний центр зайнятості та Міністерство праці і соціальної політики України виконують функції: управління системою ДСЗ, формування політики зайнятості, розробка і фінансування державних програм зайнятості населення. На регіональному рівні ДСЗ представлена обласними центрами зайнятості, які керують реалізацією програм і роботою центрів зайнятості базового рівня,

включаючи планування, фінансування, інструктування і надання експертної допомоги базовим центрам зайнятості (далі – БЦЗ), а також контроль за їхньою діяльністю. На місцевому рівні служби зайнятості представлені БЦЗ, метою діяльності яких є забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення за допомогою працевлаштування, надання консультацій та інформації про ринок праці шукачам роботи, здійснення соціальних виплат і надання матеріальної допомоги, профорієнтація та профнавчання безробітних громадян тощо.

Очевидно, що з погляду раціональної організації діяльності на ринку праці ДСЗ повинна залишати за собою тільки ті повноваження, які в силу ряду причин комерційні структури або не можуть виконати, або виконують неякісно. До найважливіших функцій, які можуть бути здійснені тільки ДСЗ на ринку праці, на нашу думку, можна віднести: по-перше, формування банку даних про наявні вакансії, використання якого дозволяє здійснювати державну політику на ринку праці, оскільки через високу трудомісткість створення, відсутність комерційного значення використання його формування можливе тільки державою; по-друге, соціальний захист населення (фінансування виплати допомоги по безробіттю і надання матеріальної допомоги; проведення заходів професійної орієнтації і психологічної адаптації населення; облік за розробленими заздалегідь критеріями всіх, хто потребує того чи іншого виду підтримки); по-третє, аналіз і прогнозування стану ринку праці в галузевому, професійному, територіальному, статевовіковому розрізах з погляду розробки конкретних програм зайнятості та розробка методик щодо збору й аналізу інформації про стан ринку праці.

Отже, специфічні функції ДСЗ можна було б обмежити перерахованими вище напрямками. Доцільно виділити основні відмінності функцій і діяльності державної служби зайнятості і приватних організацій, які надають послуги з працевлаштування (табл.1.1).

Таблиця 1.1. Порівняльні характеристики державних та приватних організацій, які надають послуги з працевлаштування

Характеристика	Державна служба зайнятості	Приватні організації з працевлаштування
1. Сегмент ринку праці, на якому здійснюють діяльність	Реалізує державну політику зайнятості; діяльність спрямована на вирішення соціальних завдань: надання допомоги безробітним громадянам у працевлаштуванні, надання їм матеріальної підтримки (особливо соціально незахищеним категоріям громадян); виплата допомоги, зарахування часу перебування на обліку у трудовий стаж.	Займаються працевлаштуванням або підбором персоналу з метою отримання прибутку; орієнтуються на задоволення потреб роботодавців; займаються лише конкурентноздатною на ринку праці частиною населення часто з віковими обмеженнями, що мають досвід роботи; більш висококваліфікованими кадрами, не звертаючи уваги на соціально незахищені категорії громадян
2. Доступність послуг	Здійснює діяльність на безоплатній основі, послуги доступні усім громадянам згідно законодавства	Платоспроможний попит на їхні послуги обмежений. Це стосується, насамперед, шукачів роботи. Послуги дорогі для більшої частини шукачів, та не дають гарантій працевлаштування
3. Територіальна доступність	Структура органів відповідає адміністративно-територіальному поділу країни	Кількість приватних організацій дуже мала. Вони виконують лише надзвичайно малу частину функцій у цій сфері, а також займаються невеликим сегментом ринку праці та зосереджені в основному у великих містах, де ситуація з зайнятістю менш напружена, тому істотно вплинути на ринок праці країни в цілому не можуть

Примітка. Складено автором

Говорячи про якість послуг, слід зазначити позитивну оцінку доступності інформації ДСЗ про вакансії, надання послуг з профконсультації та профнавчання. Але оскільки якість вакансій оцінюється вище в приватних організаціях з працевлаштування, ніж у ДСЗ, необхідне удосконалення форм і методів роботи ДСЗ в цьому напрямку.

Досліджуючи теоретичні основи організації праці ДСЗ ми виявили, що відсутнє чітке визначення поняття “послуги з працевлаштування”. У зв’язку з цим, на нашу думку, правомірно визначити їх як комплекс заходів з оптимізації співвідношення попиту і пропозиції на працю з метою досягнення ефективної зайнятості населення. Специфіка послуг з працевлаштування проявляється у особистій участі споживача у процесі

одержання послуг. Крім того, їм властиві також й інші основні характеристики, такі як: мінливість якості; невіддільність від джерела; невизначеність результату; висока чутливість до змін ринкової кон'юнктури. Разом з тим, вони мають властивості, що відрізняють їх від інших видів послуг, найбільш важливими з яких є: адресність надання послуги, її локальний характер, неможливість збереження послуги. До того ж можна виділити велику розмаїтість послуг (працевлаштування, професійне навчання, профорієнтація, тощо), які мають різну функціональну спрямованість і організацію обслуговування шукачів роботи і роботодавців. Ще одна особливість послуг з працевлаштування – різноманіття форм обслуговування, тобто способів доведення послуги до споживача (надання послуг у стаціонарних умовах, в умовах пересувного ярмарку вакансій тощо).

Вагомий вплив на організацію праці при наданні послуг з працевлаштування чинить такий фактор, як обсяги робіт, обумовлені зміною кількісних та якісних параметрів послуг. Обсяги робіт при наданні послуг з працевлаштування кількісно можуть бути визначені чисельністю споживачів цих послуг, тобто чисельністю клієнтів (шукачів роботи та роботодавців), які звертаються в організації з працевлаштування. Крім того, залежно від структури клієнтів організацій з працевлаштування змінюється розподіл трудових затрат, оскільки різні категорії клієнтів потребують різного набору послуг, тривалості обслуговування тощо. Спираючись на Єдину технологію обслуговування незайнятого населення, яка функціонує в ДСЗ України [19], можна виділити такі категорії клієнтів, які обслуговуються спеціалістами з працевлаштування БЦЗ (рис.1.1).

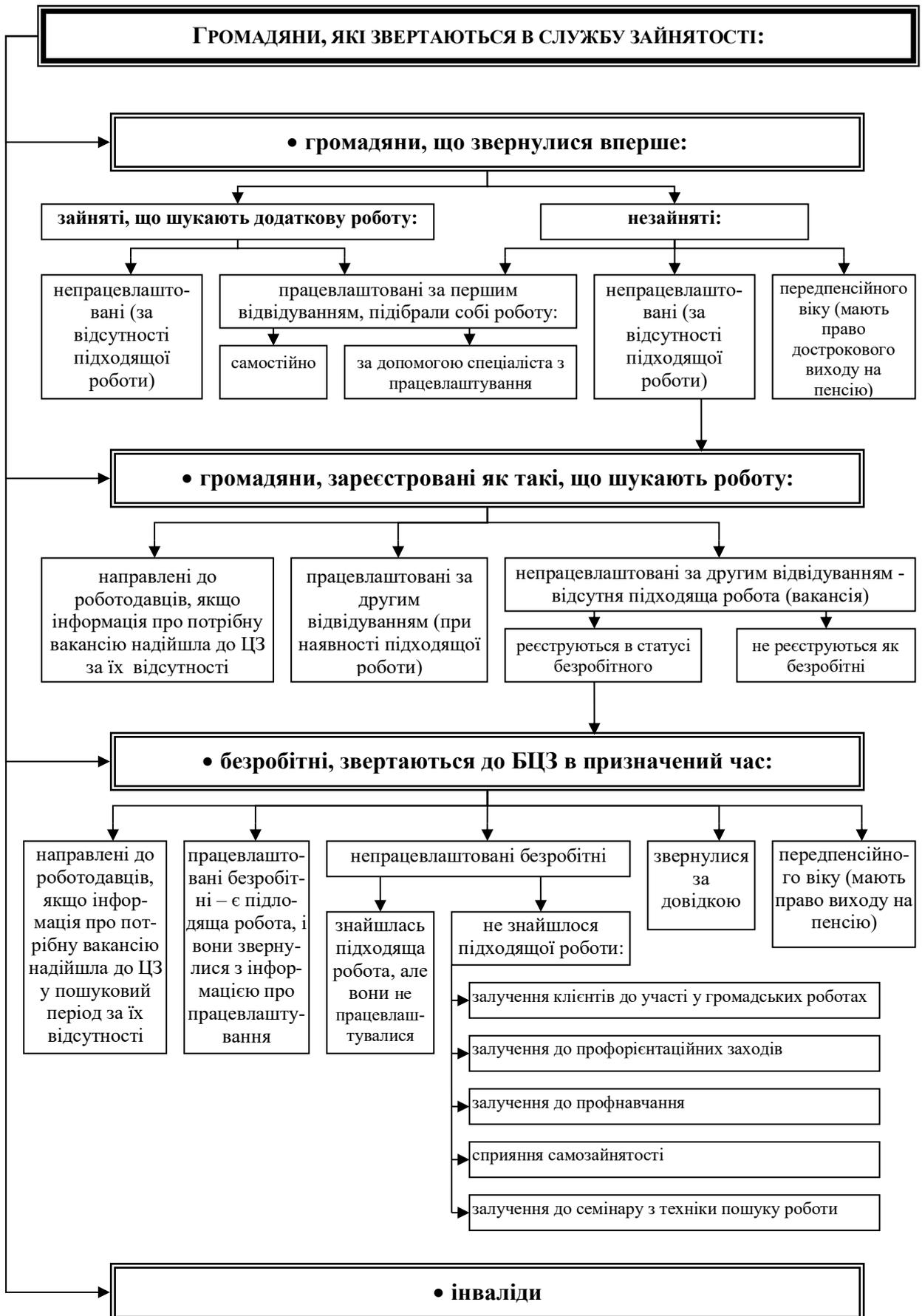


Рисунок 1.1 – Структура клієнтів, які обслуговуються спеціалістами з працевлаштування БЦЗ

Примітка. Джерело [93, с. 32]

Як показали проведені дослідження, майже всі перераховані категорії клієнтів мають кількісне відображення у звітності центрів зайнятості базового або регіонального рівня. Тому вони можуть бути використані для визначення обсягів послуг з працевлаштування та розрахунку чисельності працівників конкретного функціонального напрямку надання послуг. Проте деякі з них не обліковуються і не відображаються у звітності ДСЗ, як наприклад: чисельність громадян, направлених до роботодавців, якщо інформація про потрібну вакансію надійшла до БЦЗ у пошуковий період за їх відсутності; чисельність громадян, працевлаштованих відповідно за першим і за другим відвідуванням; чисельність безробітних, для яких не знайшлося підходящої роботи і які були залученні до участі в громадських, сезонних роботах, до профнавчання, до сприяння самозайнятості; чисельність зайнятих громадян, які скористались послугами для пошуку додаткової роботи. Тому для повноти відображення обсягу робіт персоналу в БЦЗ необхідна розробка практичних рекомендацій щодо обліку, розрахунку і включення у звітність даних про чисельність перерахованих категорій клієнтів.

Вплив технології обслуговування в організаціях, які надають послуги з працевлаштування, на організацію праці персоналу полягає в тому, що вона регламентує послідовність здійснення процедур і операцій процесу обслуговування й трудові затрати на їх здійснення, тобто впливає на трудомісткість послуг з працевлаштування. Так, Єдина технологія обслуговування незайнятого населення вимагає відповідної забезпеченості чисельністю персоналу та встановлення структури персоналу Державної служби зайнятості залежно від регламентації нею процесу обслуговування та визначення переліку процедур та операцій, які повинні бути здійснені при наданні тієї чи іншої послуги. Технологія передбачає групування персоналу відповідно до функціонального напрямку трудової діяльності та встановлює набір послуг, які надаються кожною категорією персоналу. Все це за умов визначення трудомісткості послуг, процесів, процедур, операцій дасть

можливість визначити необхідну чисельність кожної категорії персоналу за функціональною ознакою. Проте на сучасному етапі діяльності ДСЗ не встановлені норми часу на здійснення операцій, процедур, процесів, послуг. Норми часу, які використовуються для визначення середньої тривалості прийому залежно від виду послуги, яка буде надаватись, не обґрунтовані. Тому, для розрахунку чисельності персоналу, який зайнятий наданням послуг клієнтам, необхідне визначення трудомісткості процедур та операцій основою якого повинно бути встановлення науково обґрунтованих норм трудових затрат на їх виконання.

З іншого боку, ЄТОНН передбачає структурування клієнтів, що звертаються за послугами до ДСЗ, що, в свою чергу, дає можливість визначити: обсяг робіт окремої категорії персоналу, що надають дану послугу; трудозатрати на обслуговування кожної категорії клієнтів, що може стати основою для визначення поняття умовного клієнта БЦЗ. При цьому, проблемним є те, що не всі категорії клієнтів, як уже зазначалось, відображені у звітності та не обліковуються ДСЗ.

Отже, прямий вплив на чисельність персоналу здійснюють: обсяги робіт, які залежать від обсягів послуг з працевлаштування та чисельності клієнтів, яким надаються послуги; нормативна тривалість здійснення операцій і процедур відповідно до ЄТОНН, яка залежить від обґрунтованості і раціональності норм витрат робочого часу на здійснення цих операцій і процедур.

## **1.2. Концептуальні основи оцінювання ефективності організації праці персоналу в державних органах**

Відомо, що діяльність – це притаманний тільки людині спосіб ставлення до світу, який являє собою її активну взаємодію з оточуючим середовищем, завдяки чому досягається свідомо поставлена мета. Звичайно, досягнення *мети* вимагає відповідних *засобів (ресурсів)*, які поєднуються в

процесі для того, щоб створити певний *продукт* – товар чи послугу. В свою чергу, сукупність певних наслідків від використання або реалізації *продукту* ми будемо розглядати як *результат або ефект*. В деяких випадках результат і продукт будуть співпадати, а в інших – ні. Останнє залежить від того, яку мету переслідує суб'єкт діяльності. Так, якщо метою є продукт, то між продуктом і результатом є відносна тотожність, в протилежному випадку вона відсутня. Тобто іноді продукт може розглядатися як частковий випадок прояву результату. Слід зазначити, що метою завжди є задоволення певних потреб.

Однак, задоволення актуалізованої потреби на основі створення в процесі діяльності продукту не завжди відповідає меті, тобто результатом можуть бути ті наслідки, які мають місце в процесі використання або реалізації цього продукту і які визначають рівень задоволення. Реалізація певного продукту, створеного в процесі діяльності організації, буде мати, як правило, різні наслідки, по-різному впливати на ступінь задоволення тих чи інших потреб. Отже, структура діяльності, в першу чергу, організації, може розглядатися через наступні елементи – мета, засоби (ресурси), процес, продукт, результат (ефект).

Слід зазначити, що поняття “результат” й “ефект”, на нашу думку, не є тотожними, оскільки ми вважаємо, що результат визначається лише тією сукупністю впливів (наслідків) продуктивної діяльності суб'єкта, які є явними, передбачуваними, а також піддаються вимірюванню. В свою чергу, ефект, на нашу думку, характеризується сукупністю всіх впливів продуктивної діяльності суб'єкта, що виражаються у відповідних наслідках цієї діяльності, деякі з яких, як відомо, можуть бути неявними, не передбачуваними, а також проявлятися тоді, коли їх вимірювання вже не проводиться.

Слід зазначити, що деякі автори [47, с. 31], не розрізняючи поняття “ефекту” й “результату”, взагалі ставлять під сумнів можливість визначення ефективності з точки зору досягнення поставленої мети, оскільки “повний

результат ... на момент дослідження ніколи невідомий”. В іншій роботі [44, с. 58] автор зазначає, що під час визначення ефективності може матися на увазі лише досягнутий результат. В цьому випадку, на нашу думку, мова йде про ефект, оскільки досягнутий результат може враховувати, наприклад, й не передбачувані наслідки. Крім того, іноді виникає потреба оцінювання наслідків, пов’язаних з альтернативними способами досягнення мети, тобто так званих неявних наслідків (“втрачених можливостей”).

Звичайно між поняттями “ефект” й “ефективність” є різниця, однак останню, на наш погляд, деякі пояснюють не досить вірно. Так, в роботі [47, с. 35] під “ефектом” розуміють будь-яку зміну, тоді як “ефективність” визначається як зміна у відповідності з метою. Таке тлумачення ефективності відображає лише одну сторону ефективності – оцінювання ефекту з точки зору досягнення поставленої мети (дієвість), тоді як поза увагою залишаються такі критерії ефективності як продуктивність, якість та економічність. Тобто ефективність, на нашу думку, є багатоаспектною оцінкою ефекту діяльності певного суб’єкту за системою критеріїв – якість, дієвість, продуктивність й економічність. З огляду на сказане вище, ми вважаємо, що ефективність є більш широким поняттям порівняно з результативністю, а також є своєрідною метою до якої мають наближатися під час оцінювання результативності, щоб оцінити всі прояви діяльності певного суб’єкту.

Одним з елементів діяльності є мета, відповідно до якої діє суб’єкт. Однак, в залежності від складності суб’єкта (організації) та його діяльності мають місце не одна, а декілька цілей, досягнення яких необхідне для досягнення основної мети. Остання в літературі, наприклад, в роботі [39, с. 13-14] отримала назву глобальної мети, а підпорядковані їй цілі розглядаються як локальні. Отже, міра відповідності результатів діяльності суб’єкта першій буде розглядатися як загальна ефективність, а іншим – як часткова ефективність. При цьому, щоб вірно визначити глобальну мету й

локальні цілі важливо, на нашу думку, чітко уявляти рамки систем, ефективність яких має бути оцінена.

З приводу останнього в роботі [35, с. 53] вказується, що кордони визначаються тими пунктами, де елементи поза системою обмінюються енергією, інформацією та ресурсами з елементами всередині системи. Коли встановлені кордони, визначають одиницю аналізу. Якщо ж ці кордони не визначені, процес вимірювання стає заплутаним, стомливим і не є настільки ефективним, яким він повинен бути.

З правильністю визначення кордонів пов'язана наступна класифікаційна ознака – фактори впливу на діяльність суб'єкта. Відповідно до наведеного вище визначення діяльності, остання здійснюється її суб'єктом не ізолювано від зовнішніх впливів, а у взаємодії з ними. Таким чином, як зазначено у В.О.Рукавішнікова [79, с. 8], ефективність діяльності певної соціально-економічної системи буде залежати одночасно і від зовнішніх, і від внутрішніх факторів. Крім того, певна організація, на нашу думку, може розглядатися як самостійна система, а також як складова більш складних, зовнішніх по відношенню до неї, соціально-економічних систем. Оцінюючи ефективність системи в першому випадку, на нашу думку, можна говорити про *зовнішню*, а в другому – про *внутрішню ефективність*.

В залежності від цілей проведення оцінювання ефективності діяльності певного суб'єкта, а також від взаємозв'язків між структурними елементами діяльності будуть змінюватися способи представлення результатів цієї діяльності. Якщо під час оцінювання нас цікавить економічна доцільність діяльності певного суб'єкта, то нами будуть розглядатися показники прибутку, доходу, тобто фінансові результати. В іншому випадку, коли в центрі уваги знаходиться обсяг виконаної роботи, виробленого продукту, то мова буде йти про результати в натуральному вигляді. Слід зазначити, що у зв'язку з необхідністю порівняння останніх з затратами, а також між собою їх перетворюють у фінансові показники за допомогою ціни одиниці продукту (якщо вона відомо). Разом з тим, як вказано в роботі [28, с. 124], за

допомогою метода багатофакторного вимірювання продуктивності можна окремо визначити вплив на продуктивність (як критерію ефективності) змін цін ресурсів чи товарів або показників обсягу роботи чи витрат ресурсів. Враховуючи сказане, в залежності від того, які результати знаходяться в центрі уваги під час оцінювання – фінансові чи в натуральному вигляді, вважаємо за доцільне виділяти відповідно *економічну й технічну ефективність*. Подібний погляд на технічну й економічну ефективність, як зазначалось вище, мають Г.П.Хатрі, Д.М.Фіск. Однак, вони розглядають ефективність тільки з точки зору порівняння результатів і затрат, тоді як іноді оцінювання ефективності передбачає визначення результатів без порівняння їх з затратами, тобто визначення рівня результативності.

Важливим є розгляд ефективності з точки зору оцінювання наслідків діяльності певного суб'єкта (соціально-економічної системи). Причому наслідки діяльності можуть розглядатися як з економічної, так і з соціальної точки зору. В першому випадку говорять про *економічну ефективність*, яка, на нашу думку, передбачає оцінювання наслідків діяльності певного суб'єкта з позиції її економічної вигідності (прибутковості) або окупності витрачених ресурсів. Дещо складніше з визначенням соціальної ефективності, зокрема, з визначенням соціального ефекту. В роботі [65, с. 104] останній розглядається як результат, що отримує суспільство при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ, а також в процесі їх виробництва. Однак, таке визначення соціального ефекту не дозволяє чітко розмежувати поняття економічного й соціального ефекту. Враховуючи останнє, в широкому розумінні оцінювання *соціальної ефективності* діяльності певного суб'єкта, на нашу думку, має здійснюватися з позицій корисності наслідків цієї діяльності для задоволення потреб розвитку суспільства на основі підвищення рівня життя його членів. Крім того, необхідно розуміти те, що результати оцінювання наслідків діяльності будуть носити суб'єктивний характер, тобто залежати від того, чиї інтереси знаходяться в центрі уваги під час оцінювання – індивіда, групи індивідів чи суспільства в цілому.

Розглядаючи соціальну й економічну ефективність, слід зазначити, що кожний з цих видів ефективності повинен обов'язково враховуватися під час процедури оцінювання діяльності певного суб'єкту. Оскільки, наприклад, недостатня увага до соціальної ефективності може призвести до отримання економічних вигод лише в короткостроковому періоді. В свою чергу, орієнтація під час оцінювання лише на соціальну ефективність може зумовити втрату джерел забезпечення функціонування певної організації (суб'єкта діяльності).

Крім наведених вище основних видів ефективності, можна виділити ще й такі:

- з точки зору резервів (можливостей) суб'єкта діяльності (організації) – реальна (фактична) й потенційна ефективність [27, с. 59];

- з точки зору призначення організації – організаційна й ринкова ефективність (конкурентоспроможність);

- з точки зору структурних елементів діяльності – ефективність цілей (зовнішня й соціальна ефективність), ефективність затрат (внутрішня ефективність), ефективність процесу діяльності.

Розгляд різних видів ефективності, зокрема основних, показав, що вони, характеризуючи різні сторони ефективності, тісно взаємопов'язані між собою, внаслідок чого розмежувати їх дуже складно. Разом з тим, як зазначалось вище, розгляд структури діяльності, а також взаємозв'язків між її елементами дозволяє визначити ключові моменти оцінювання ефективності, тобто окреслити певні рамки між видами ефективності.

Так, *мета* розглядається як зовнішня по відношенню до організації, оскільки її виникнення обумовлене наявністю об'єктивних передумов (потреб), тобто існуючих незалежно від суб'єкта діяльності, а вже коли ці передумови усвідомлюються людиною (сукупністю людей) мета набуває своєї суб'єктивної форми [29, с. 47]. Виходячи з того, що початку діяльності передуює виникнення певних потреб (індивідуальних, групових, суспільних), досягнення мети передбачає їх задоволення. В свою чергу, оцінювання

ступеня досягнення організацією мети (ступеня задоволення), передбачає її співставлення з фактичними *результатами*, які, за аналогією з метою, є зовнішніми по відношенню до організації. Крім того, більш повне задоволення зазначених потреб вимагає від організації постійного пошуку внутрішніх резервів підвищення ефективності, що визначаються через співставлення таких елементів діяльності як *засоби, продукт і результат або ефект*.

Отже, діяльнісний підхід дозволяє наочно відобразити співвідношення між різними видами ефективності, а також їх класифікувати, що викликано прагненням більш повно оцінювати наслідки діяльності певної організації.

Перш ніж розкрити сутність критеріїв ефективності, слід зазначити, що найбільш близький до їх визначення, на наш погляд, Д.С. Сінк [25, с. 68-71], зокрема це стосується визначення такого критерію як продуктивність.

Так, *продуктивність* визначається цим автором як співставлення кількості продукції (продукту), що виробила дана організаційна система за певний період часу, до кількості ресурсів (засобів), спожитих для створення чи виробництва цієї продукції за відповідний період. Для ДСЗ продуктивністю, наприклад, може бути чисельність осіб, які отримали профорієнтаційні послуги за звітний період до чисельності працівників цієї установи, що займаються наданням вказаних послуг.

У визначенні таких критеріїв як “*дієвість*” і “*економічність*” Д.С.Сінк [25, с. 274-273] дещо непослідовний. Так, перший критерій він визначає спочатку як міру досягнення системою поставлених перед нею цілей, міру завершення “потрібної” роботи. Тут також необхідним, на його думку, є врахування якості, кількості й своєчасності. В свою чергу, ми вважаємо, що далі в його роботі “*дієвість*” розглядається просто як результат виробництва, тобто те, що записують в чисельнику під час розрахунку іншого критерію – “*продуктивності*”.

На наш погляд, *дієвість*, перш за все, характеризує міру досягнення системою поставлених перед нею цілей. Але, виходячи з того, що потреба

характеризується як кількісно, так і якісно, доцільним, на нашу думку, є виділення поряд з дієвістю окремо такого критерію як *якість*. Згадані критерії, визначаючи міру задоволення певних потреб з різних сторін, тісно взаємопов'язані між собою. Так, *дієвість* діяльності ДСЗ визначається на основі кількісного співвідношення ідеального (нормативного, еталонного) й реального рівнів задоволення певних потреб. В свою чергу, *якість*, на нашу думку, має визначатися з позиції соціальної значущості забезпечення даною установою певного рівня задоволення потреб. Слід зазначити, що Д.С.Сінк визначає *якість* як міру відповідності системи вимогам, специфікаціям (в т.ч. своєчасність) й очікуванням. Таке визначення зазначеного критерію не дозволяє чітко визначити напрямок проведення оцінювання ефективності, оскільки вимоги й специфікації можуть відображати як кількісну, так і якісну сторону потреб.

Наступний критерій “*економічність*” трактується Д.С. Сінком спочатку [85, с. 23] як ступінь використання системою “потрібних” речей, тобто як відношення кількості ресурсів, які мали бути спожиті до кількості ресурсів, що фактично спожиті. Далі [25, с. 274-275], за аналогією з “*дієвістю*”, “*економічність*” розглядається як знаменник під час розрахунку продуктивності. На наш думку, такий підхід до визначення економічності не досить відповідає дійсності, оскільки, по-перше, кількість ресурсів, яка мала бути спожита, визначається суб'єктивно і, крім того, може змінюватися під впливом різних факторів; по-друге, іноді використання більшого обсягу ресурсів, ніж заплановано буде сприяти збільшенню прибутків або, відносно служби зайнятості, надходжень до Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття (далі – Фонд). З огляду на останнє, економічність буде розглядатися нами як відношення результату (ефекту) діяльності ДСЗ, вираженому в грошових одиницях, до спожитих ресурсів. Тобто, говорячи про економічність, слід порівнювати ефект із затратами на його отримання. Причому для служби зайнятості ефект – це, в першу чергу, користь, яку отримує суспільство від послуг, що надаються цією установою.

Щодо інших критеріїв, які виділяє Д.С. Сінк, зокрема *прибутковість*, *якість трудового життя*, *запровадження нововведень*, то перший з них, на нашу думку, повторює економічність, оскільки розглядається як співвідношення між валовими доходами (кошторис) й сумарними витратами (фактичними витратами), а інші два є факторами, що впливають на ефективність діяльності будь-якої організації, в тому числі ДСЗ.

Враховуючи особливості діяльності організацій з працевлаштування на основі процесного управління, на нашу думку, визначення трудових затрат персоналу на реалізацію бізнес-процесів доцільно здійснювати у такій послідовності.

По-перше, повинна бути проаналізована, а у випадку її відсутності, розроблена стратегія покращення результатів діяльності. Насамперед, необхідно визначити основні цілі для реалізації стратегії. Так, стратегічною метою діяльності для організацій з працевлаштування є підвищення рівня та скорочення строків працевлаштування шукачів роботи та заповнення вакансій; прибутковість тощо. Виходячи з цього, стратегічні цілі для цих організацій можна сформулювати як виявлення цільових послуг, які забезпечують встановлений рівень працевлаштування, заповнення вакансій, прибутковості тощо.

По-друге, необхідне проведення аналізу процедур, здійснюваних в межах бізнес-процесу, з метою визначення їх видів та структури. Найбільш оптимальним з точки зору співвідношення затрат на здійснення та точності отриманих результатів методом дослідження, який дозволяє досягти цієї мети, на нашу думку, є проведення інтерв'ю та анкетних опитувань персоналу організацій з працевлаштування. Ґрунтуючись на їх результатах можна сформувати функціональну структуру процесу обслуговування, в якій повинні бути відображені функціональні напрями надання послуг, розподіл трудових затрат на кожну операцію та процедуру й ресурси, необхідні для їх здійснення.

По-третє, відібрана і структурована інформація про процедури дозволяє проводити їх моделювання. При побудові моделі особлива увага має бути приділена реалізації принципів процесного управління і використання системи управління індикаторами ефективного виконання процедур. В рамках цього необхідно здійснити підрахунок втрат від неефективної роботи. На основі управлінської інформаційної системи або її моделі повинна бути проведена фотографія робочого часу, яка дасть змогу зафіксувати усі види робіт за кожною посадою і тривалість їх виконання.

По-четверте, наступним кроком повинно стати групування процедур у бізнес-процеси з метою оптимізації взаємозв'язків між ними. Крім того, результатами такого дослідження може стати розробка стандартів виконання процедур та операцій, а також кількісних і якісних індикаторів їх виконання.

Реалізація описаного механізму створює підґрунтя для розробки бізнес-моделі за видами робіт на основі схематичного відображення використання ресурсів. Крім цього, для кожного напрямку потрібні підготовка інформації про роботу на основі процесів, розподіл ресурсів та зв'язок процедур та операцій в процесах. Така інформація може послужити основою для розробки форм обліку трудових затрат і результативності кожної послуги, яка в подальшому може бути використана при аналізі та вдосконаленні діяльності, а також для визначення коротко- та довгострокового покращення на основі усунення робіт, які не забезпечують досягнення поставлених цілей, і введення додаткових послуг, які дозволяють задовольнити потребу клієнтів.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1. Сутність процесу управління персоналом в органах публічного управління

Аналіз фахової літератури дозволив встановити, що проблема управління персоналом є предметом дослідження значної кількості науковців. На основі ґрунтовного аналізу праць науковців розглянемо сутність понять «управління персоналом», «органи публічного управління», «управління персоналом в органах публічного управління».

Дослідження економічної літератури засвідчило, що серед науковців немає спільної думки щодо визначення поняття «управління персоналом», подаються різні його тлумачення. Тому для визначення сутності поняття «управління персоналом» проведемо аналіз трактування науковцями його змісту (табл. 1.1.).

#### Трактування сутності поняття «управління персоналом»

*Таблиця 1.1*

Автор	Зміст поняття «управління трактування»
1	1
В.І. Крамаренко	система взаємозалежних організаційно-економічних та соціальних заходів для створення умов щодо нормального функціонування, розвитку й ефективного використання потенціалу робочої сили на рівні організації [28, с. 7]
О.В. Крушельницька	система принципів, методів і механізмів оптимального комплектування, розвитку й мотивації та раціонального використання персоналу [31, с. 13]
Г.М. Захарчин	діяльність, спрямована на вирішення службових проблем, підтримку розвитку персоналу, кожного окремого працівника, удосконалення умов праці з метою виконання умов організації [62, с. 13]
М.Д. Виноградський	соціально-економічна система на підприємстві, основними комплексними завданнями та функціями якої є планування, прогнозування, маркетинг персоналу, його розвиток, аналіз засобів мотивації, створення оптимальних умов праці, розробка організаційної структури управління, регулювання трудових відносин, облік персоналу, надання юридичних послуг та розвиток соціальної інфраструктури [7]

1	2
А.С. Пелих	сукупність логічно пов'язаних дій, спрямованих на оптимізацію трудових ресурсів підприємства (персоналу) в аспекті їх діяльності, якісних і кількісних характеристик, з метою раціонального досягнення поставлених перед організацією цілей [47]
Н.І. Ситник	забезпечення підприємства необхідною кількістю працівників, що виконують необхідні виробничі функції [57]
Г. Т. Завіновська	планування, формування, перерозподіл і раціональне використання людських ресурсів в організації [21, с. 81]
Ф.І. Хміль	скоординована система заходів щодо формування та ефективного використання сукупного трудового потенціалу працівників у складних організаційних утвореннях ієрархічного типу [67, с. 483]
Л.В. Балабанова, О.В. Стельмашенко	це особливий вид управлінської діяльності, об'єктом якого є команда співробітників – персонал; цілеспрямований вплив на людину як носія індивідуальності з метою отримання кращих результатів від її діяльності [2, с. 17]
С.У. Олійник	сукупність цілей, завдань та основних напрямів діяльності, а також різних типів, форм, методів та відповідного механізму управління, спрямованих на забезпечення безперервного зростання ефективності виробництва, підвищення продуктивності праці та якості роботи [40, с. 26]
І.В. Захарова	основні, вихідні положення, що визначають головний зміст наукової і практичної діяльності в цій сфері, включаючи побудову системи управління персоналом, механізми її функціонування, організаційну культуру [23]
В.А. Рудьєв, С.О. Гуткевич, Т.Л. Мостенська	системно організований процес відтворення й ефективного використання всіх кадрів організації, спрямований на досягнення поставленої мет [54, с. 12]
В.М. Данюк	складний і багатогранний процес, у якому задіяно багато різноманітних ресурсів, у тому числі людських, фінансових і матеріальних [66, с. 18]
В.О. Храмов, А.П. Бовтрук	частина функціональної сфери кадрового господарства [34, с. 17]
Ю.Ю. Гурбик, С.С. Біляєв, О.С. Багунц	складний процес, важливий компонент управління організацією як системою. [68, с. 219]
Є.С. Палійчук	вид управління, що націлений на ефективне залучення та використання працівників для досягнення мети функціонування підприємства, який реалізується через виконання функцій менеджменту: планування, мотивування, організацію, контроль та регулювання трудової діяльності працівників, і доповнюється системами вдосконалення, в основі яких лежить спеціалізація праці, правові гарантії, компенсація витрат, організація розвитку [44]

Узагальнюючи погляди науковців щодо трактування поняття «управління персоналом», можна зробити висновок, що досліджувану дефініцію розглядають із позицій процесного, системного та функціонального підходів.

Як процес розглядають поняття «управління персоналом» В.М. Данюк, В.А. Рудьєв, С.О. Гуткевич, Т.Л. Мостенська. З позицій системного підходу трактують зміст поняття «управління персоналом» В.І. Крамаренко,

О.В. Крушельницька, М.Д. Виноградський, Ф.І. Хміль. Ці науковці розуміють досліджуване поняття як систему взаємопов'язаних заходів, спрямованих на оптимізацію трудових ресурсів підприємства. Інші дослідники розглядають поняття «управління персоналом» з позицій функціонального підходу, як функцію менеджменту (управлінської діяльності) (Л.В. Балабанова, Г.Т. Завіновська, Є.С. Палійчук, А.С. Пелих, Н.І. Ситник, О.В. Стельмашенко, Г.Т. Завіновська, Г.М. Захарчин, С.У. Олійник).

Проведене дослідження дає змогу уточнити смислове навантаження поняття «управління персоналом», під яким будемо розуміти систему методів, заходів, механізмів, спрямованих на планування, формування, розвиток, мотивацію та використання потенціалу робочої сили.

Визначимо сутність поняття «органи публічного управління». Аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття «публічне управління». Термін «публічне управління» (з англ. public management) вперше застосував англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який трактував його наступним чином: публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. [61, с. 150]. О. Шатило зазначає, що публічне управління – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль [69, с. 8]. Погоджуємося із думкою Б. Мельниченко [35] та визначимо поняття «публічне управління» як виконавчу й розпорядчу діяльність держави. Таким чином, органи публічного управління – це суб'єкти публічної влади, складовими яких є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Визначимо сутність поняття «управління персоналом в органах публічного управління». Н. Гавкалова зазначає, що управління персоналом в

публічних організаціях полягає у встановленні відносин між суб'єктом і об'єктом управління, спрямованих на забезпечення оптимального кількісно-якісного кадрового складу, організацію професійного та соціального розвитку персоналу, досягнення ефективного використання його можливостей у процесі діяльності публічних організацій [8].

На думку В. Олуйка, управління персоналом полягає в забезпеченні розвитку ефективної та підзвітної системи державного управління на благо всього населення шляхом запровадження прозорих та неупереджених процедур наймання, оцінки ефективності роботи та службового росту на державній службі працівників органів місцевого самоврядування, постійного навчання та заохочення, використовуючи сучасні й ефективні методи управління людськими ресурсами [64, с. 239].

На думку П. Матвеева та А. Мосумової, особливих відмінностей в процесі управління персоналом в публічних організаціях порівняно з приватним сектором не має [34, с. 37]. Ю. Кормишкін, досліджуючи дієві інструменти управління персоналом в органах місцевого самоврядування, зазначає, що управління персоналом – це упорядковане та послідовне використання органами місцевого самоврядування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на основі певних принципів, у результаті чого забезпечується реалізація цілей у сфері управління персоналом [26, с. 26].

Таким чином, управління персоналом органів публічного управління будемо розглядати як один з механізмів реалізації кадрової політики суб'єктів публічного управління, систему організаційних, соціально-економічних, психологічних, моральних та інших заходів, що забезпечують раціональне використання здібностей персоналу органів управління як в його власних інтересах, так і в інтересах органів публічного управління.

Головною метою управління персоналом органів публічного управління є забезпечення органів публічної влади необхідним персоналом, підтримка і розвиток на високому рівні його кваліфікації, професіоналізму і

компетентності, створення системи оцінки, мотивації, стимулювання і інших необхідних умов для ефективної, результативної і якісної роботи [65].

Виходячи із головної мети управління персоналом органів публічного управління, визначимо завдання. Аналіз літератури з теми дослідження [49; 60; 65] дозволяє зробити висновок, що завдання системи управління персоналом органів публічного управління полягають у наступному:

- забезпечення органів публічного управління кваліфікованими співробітниками;
- реалізація потенціалу колективу;
- підтримка комфортних умов праці;
- зміцнення стабільності колективу;
- створення умов для кар'єрного зростання працівників.

Узагальнюючи вищесказане, слід зазначити, що управління персоналом органів публічного управління – це система методів, заходів, механізмів, спрямованих на планування, формування, розвиток, мотивацію та використання потенціалу службовців органів публічної влади, що має на меті забезпечення органів публічного управління висококваліфікованими, компетентнісними фахівцями, здатними виконувати покладені на них професійні обов'язки на високому рівні.

## **2.2. Методи та кадрові технології управління персоналом в органах публічного управління**

Процес управління персоналом органів публічного управління буде ефективним за умови використання відповідних методів управління. Менеджмент розглядає методи управління як сукупність різноманітних способів та прийомів, що використовуються управлінським апаратом підприємства, фірми, організації, державних органів влади для активізації ініціативи та творчості всього персоналу у процесі практичної діяльності та задоволення їх життєвих потреб.

Методи управління персоналом – це способи впливу на окремих працівників та їх групи з метою досягнення цілей організації [63, с. 13].

Мета методів управління персоналом – забезпечення органічного поєднання індивідуальних, колективних та суспільних інтересів. Отже, методи управління персоналом покликані забезпечити високу ефективність праці працівників, їх узгоджену роботу, максимально мобілізувати персонал на успішне досягнення цілей організації.

Аналіз літератури з теми дослідження дає підстави стверджувати, що на сьогоднішній день не існує єдиної класифікації методів управління персоналом взагалі, та управління персоналом в органах публічного управління, зокрема.

Значна частина дослідників в практиці управління персоналом виокремлює переважно три групи методів, класифікуючи їх на основі змісту та спрямованості: адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Так, В. Никифоренко, розглядаючи методи управління персоналом, виокремлює адміністративні, економічні та соціально-психологічні методи [38, с. 35]. Подібної точки зору дотримується Г. Завіновська, яка до методів управління персоналом відносить наступні: економічні, організаційно-розпорядчі, соціально-психологічні [21, с. 83]. Як влучно зазначає Г.В. Осовська, вказані групи методів управління персоналом відрізняються між собою способами впливу на людей [43, с. 11]. Так, адміністративні методи мають прямий характер впливу, тобто вони обов'язкові для виконання, не допускають волі вибору співробітників і припускають санкції за невиконання розпоряджень. Економічні та соціально-психологічні методи мають непрямий характер впливу, відсутність чітко визначеного часу й обов'язковості цього впливу. Вони допускають у відомих межах волю індивідуального вибору і поведінки, багато в чому залежать від індивідуальних особливостей працівників.

Інший підхід до класифікації методів управління персоналом знаходимо у В.М. Данюка, який поділяє методи управління персоналом на організаційні (встановлення та регулювання зв'язків та відносин між співробітниками та елементами системи управління, забезпечуючи

функціонування та розвиток кадрів та впорядковуючи управління ними), адміністративні (управління персоналом у вигляді видання наказів, розпоряджень, видачі конкретних завдань за мінімальної самостійності виконавців), економічні (встановлення цілей та обмежень для працівників, розробка єдиної моделі їхньої поведінки, що заохочується матеріальними винагородами), соціально-психологічні (спрямовані на спонукання персоналу до ефективної діяльності за допомогою морального та соціального впливу – формування сприятливого морально- психологічного клімату) [66].

Ю. Мохова вважає, що в державній службі управління персоналом здійснюється в рамках економічних, соціально-психологічних, правових, морально-етичних та адміністративних методів [37].

О. Пархоменко-Куцевіл до методів управління кадрами державної служби відносить: адміністративні, організаційно-розпорядчі, правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні [45].

Таким же чином класифікує методи управління персоналом в органах державної служби І. Розпутенко, на думку якого процес управління державними кадрами буде ефективним, якщо кадрові служби в процесі своєї діяльності будуть використовувати комплексно, у взаємодії наступні методи управління: адміністративні, організаційно-розпорядчі, правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні [19, с. 98].

На основі аналізу економічної літератури, визначимо наступні методи, що застосовуються в процесі управління персоналом в органах публічного управління: адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, морально-етичні та соціально-психологічні (рис. 1.2). Проаналізуємо їх.

Так, група адміністративних методів базується на застосуванні влади та нормативному забезпеченні трудової діяльності. Адміністративні методи управління реалізуються у формі організаційного та нормативного впливу та спрямовані на прийняття ефективних управлінських рішень, підтримку виконавчої дисципліни, порядку, матеріальної, дисциплінарної та адміністративної відповідальності.



Рис. 1.2. Методи управління персоналом органів публічного управління  
Джерело: Сформовано на основі [37; 65].

Правові методи засновані на регулюючій ролі норм права, встановлених для певних видів діяльності. Правові методи включають:

- 1) імперативні (обов'язкові до виконання);
- 2) диспозитивні (що наказують, що можна робити, а що не можна);
- 3) рекомендаційні (що вказують, як вчинити відповідно до норм права у тій чи іншій управлінській, службовій ситуації);
- 4) заохочувальні (що схвалюють діяльність службовців, які творчо керуються нормами права).

Правові методи є важливим засобом формування у персоналу державних органів правосвідомості, правової відповідальності та культури [55].

Особливо важливими є усвідомлення всіма службовцями норм права та повсякденне керівництво ними у службовій діяльності. Економічні методи базуються на використанні економічних стимулів. У процесі управління персоналом в органах публічного управління застосовують такі економічні методи як збільшення посадового окладу, преміювання, надання пільг і заохочень.

Соціально-психологічні методи базуються на способах мотивації та морального впливу на працівників. Ця група методів являється конкретними засобами впливу на формування і розвиток свідомості та поведінки працівників органів публічного управління, формує творче відношення до виконання службових обов'язків, розвиває ініціативу і діловитість, створює умови для розвитку особистості кожного працівника.

Морально-етичні методи – це способи морального регулювання дій людини у всіх сферах життєдіяльності, у т.ч. у праці, у відносинах з оточуючими, у побуті. Реалізація морально-етичних методів передбачає опору моральні цінності членів організації, їх відповідність поняттям добра; моральні норми, що набувають характеру імперативу, повинності, що зумовлюють поведінку людини в різних, в т.ч. службових обставин; моральні санкції, пов'язані зі схваленням чи засудженням вчинків людини залежно від цього чи збігаються вони з вимогами моралі.

Морально-етичні методи формують в людей, зокрема. у персоналу публічної служби, моральну свідомість, моральні переконання, націлюють їх на сумлінне виконання службового обов'язку. На нашу думку вміле поєднання адміністративних, економічних та соціально-психологічних методів сприятиме підвищенню результативності, ефективності, професійності та майстерності працівників органів публічного управління, що забезпечить якісне виконання ними своїх професійних обов'язків.

Важливим елементом системи управління персоналом, зокрема і в органах публічного управління, є кадрові технології, або технології управління персоналом. В науковій літературі немає єдиного підходу до визначення сутності поняття «кадрові технології», яке розглядають як засіб управління, сукупність методів та процедур, інструментарій управління персоналом.

Кадрова технологія – це засіб управління кількісними та якісними характеристиками складу персоналу, що забезпечує досягнення цілей організації та ефективність її функціонування [9, с. 37].

Кадрові технології – це сукупність методів та організаційних процедур, вкладених у оптимізацію кадрової діяльності органів управління. З їхньою допомогою визначаються відповідність працівників характеру виконання службових обов'язків, ефективність їхньої праці, рівень відповідності ділових, професійних та особистісних якостей службовців потребам організації, здійснюються планування та управління кар'єрою державного службовця, підвищення кваліфікації, перепідготовка, оцінка, добір та підбір персоналу [47, с. 32].

Кадрова технологія є інструментарієм управління персоналом. Сутнісний зміст кадрової технології визначається через основні категорії загальної характеристики управління: мета, завдання, функції, принципи, форми, методи, механізми, процедури, результативна орієнтація, критерії ефективності.

Що стосується технологій управління персоналом в органах публічної влади, то ми погоджуємося з думкою Г. Авербуха, який категорію «кадрові технології в публічній службі» розуміє як систему послідовно вироблених дій, прийомів, операцій, які дозволяють отримати інформацію про можливості працівників, або сформулювати набір вимог до них з боку організації [1, с. 10].

Аналіз наукових робіт з проблеми дослідження дає підстави стверджувати, що поняття технології управління персоналом включає: кадрове планування; визначення існуючої потреби у наймі працівників; набір співробітників; відбір; наступний найм працівників; адаптація найнятого персоналу; навчання кадрів; кар'єра; оцінка; мотивація співробітників; нормування праці.

Таким чином, технологія управління персоналом передбачає організацію відбору, прийому персоналу, його адаптацію, керування професійним зростанням, організацію кар'єрного навчання, мотивацію та стимулювання трудової діяльності, організацію праці, управління конфліктами, звільнення персоналу та ін. Це – основні кадрові технології, що становлять діапазон, який включає будь-яка система управління персоналом.

Усі елементи даної системи науковці, що вивчають проблему управління персоналу публічних служб (Г. Авербух, О. Пархоменко-Куцевіл) об'єднують в три великі блоки:

- технології з формування та подання персоналу,
- технології з розвитку персоналу,
- технології, спрямовані на раціональне використання ресурсів персоналу [1; 45].

Щодо кадрових технологій, що використовуються в системі управління персоналом органів публічної влади, то варто погодитися з думкою О. Пархоменко-Куцевіл, яка виділяє наступні кадрові технології у сфері публічного управління: відбір персоналу органів публічного управління; трудова адаптація; трудова мотивація; професійна підготовка працівників

органів публічного управління; підвищення кваліфікації (оновлення знань та розвиток кадрового потенціалу працівників органів публічного управління з метою ефективного виконання своїх професійних обов'язків); формування кадрового резерву; оцінювання кадрів [45]. Розглянемо окреслені технології детальніше.

Відбір персоналу органів публічного управління.

Відбір персоналу органів публічного управління передбачає визначення єдиних стандартів найму персоналу з дотриманням всіх діючих законів і норм, прийнятих у компанії, дають можливість: надавати рівні можливості професійного та кар'єрного зростання, а також реалізації особистісного потенціалу всім співробітникам органів публічного управління; забезпечити ефективний розподіл навантаження і раціональне використання працюючого персоналу; забезпечити об'єктивний підбір персоналу з адекватною кваліфікацією та професійними навичками.

Адаптація персоналу.

Адаптація – це процес пристосування працівника до умов зовнішнього і внутрішнього середовища організації. Адаптація – процес зі складною структурою, що включає наступні взаємопов'язані аспекти: організаційний; соціально-психологічний; професійний. Організаційна адаптація заснована на розумінні співробітником свого організаційного статусу, структури організації, існуючих механізмів управління. Соціально-психологічна адаптація – це прийняття нових норм взаємовідносин, поведінки в даній організації, пристосування до нового соціуму. Професійна адаптація полягає в активному освоєнні тонкощів професії, специфіки, необхідних навичок, прийомів, способів прийняття рішень у стандартних ситуаціях.

Навчання персоналу.

Система корпоративного навчання повинна забезпечити: підготовку всіх категорій персоналу відповідно до потреб органів публічного управління; розвиток управлінського персоналу; формування системи управління знаннями; обмін досвідом та інформацією всередині колективу;

відображення організаційної філософії та корпоративної культури, розвиток системи корпоративних цінностей.

Оцінка та атестація персоналу.

Оцінка персоналу – кадрова технологія, змістом якої є пізнання та результат порівняння виділених предметів оцінки або характер (якостей) людини з заздалегідь встановленими критеріями та їх показниками.

Оцінка персоналу відбувається за наступних умов: переведення на нову посаду; після закінчення випробувального терміну; під час проведення атестації; під час формування кадрового резерву; під час призначення на посаду з резерву;

Формування кадрового резерву.

Кадровий резерв – це група працівників, потенційно здатних до роботи в органах публічного управління, що відповідають вимогам, які пред'являються посадою того чи іншого рангу, що пройшли відбір та цільову кваліфікаційну підготовку.

Управління кар'єрою.

Управління кар'єрою дозволяє вирішувати кілька завдань: нарощувати людський потенціал, формувати трудову мотивацію, підвищувати ефективність діяльності співробітників, забезпечити безперерйне заміщення посад, забезпечити наступність знань і керівництва, досягнення співробітниками професійного успіху.

Відтак, можна впевнено стверджувати, що застосування зазначених кадрових технологій дозволить вирішувати завдання кадрового забезпечення органів публічного управління; сприятиме ефективному управлінню професійними можливостями працівників органів публічного управління.

Узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що в процесі управління персоналом органів публічного управління застосовуються наступні методи: адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, морально- етичні та соціально-психологічні, вмiле поєднання яких сприятиме підвищенню результативності, ефективності, професійності

та майстерності працівників органів публічного управління, що забезпечить якісне виконання ними своїх професійних обов'язків. Важливою складовою системи управління персоналом в органах публічної влади є наступні кадрові технології: відбір персоналу органів публічного управління; трудова адаптація та мотивація; професійна підготовка працівників органів публічного управління; підвищення кваліфікації (оновлення знань та розвиток кадрового потенціалу працівників органів публічного управління з метою ефективного виконання своїх професійних обов'язків); формування кадрового резерву; оцінювання кадрів.

## **РОЗДІЛ 3**

### **НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ**

#### **3.1. Визначення стратегії удосконалення управління персоналом органів публічної влади**

Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективне формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної системи владних інститутів із професійним кадровим складом. Зниження адміністративного навантаження, покращення якості надання адміністративних послуг, підвищення професіоналізму публічних службовців покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Вдосконалення роботи з персоналом у владних інститутах потребує подальшого вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження; вдосконалення систем класифікації посад на державній службі; посилення спроможності структурних підрозділів з управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами; введення в експлуатацію інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформу системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; посилення інституційної спроможності служб управління персоналом в органах виконавчої влади в Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки контексті:

- реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання ;
- прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання;
- документального оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Важливо працювати над вдосконаленням форм та методів добору кадрів, в контексті запровадження відкритих систем добору для кращих випускників вищих навчальних закладів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», передбачити процедури порівняння документів (сертифікатів про підвищення кваліфікації, зарубіжні стажування, реалізовані грантові програми тощо).

Необхідно створити систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців. Серед основних критеріїв оцінки мають бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Обов'язкове здійснення системного контролю за проходженням державної служби.

У контексті покращення кадрової роботи повинні бути утверджені нові підходи до організації діяльності державних службовців, зокрема у взаємодії з громадянами, насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їх поведінки по відношенню до громадян. Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

Необхідно удосконалити визначення та застосування норм і гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища державних службовців, узгодження їх посадових повноважень з правами та обов'язками фактичного перебування на державній службі. Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з тим, щоб забезпечити конкурентоздатність державної служби на ринку праці, зменшити відомчий та місцевий вплив, запобігти корупції, кардинально підвищити заінтересованість кадрів у продуктивній і якісній, ініціативній і ефективній, сумлінній і відповідальній роботі, перебуванні на державній службі та подальшому просуванні по кар'єрі. Цього можна досягнути у разі встановлення на державній службі мінімального посадового окладу у розмірі трьох мінімальних заробітних плат, як це передбачено вимогами ефективного врядування Європейського Союзу.

З метою збереження високопрофесійного і досвідченого кадрового потенціалу державної служби та ефективного його використання у випадках припинення державної служби з незалежних від працівника причин доцільно розробити і запровадити дієвий механізм його соціально-правового захисту.

Врахування даних пропозицій покращить результативність кадрової роботи та підвищить інституційну спроможність владних інститутів до ефективного надання публічних послуг, сприятиме створенню професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС [Загуменна Т. Вдосконалення управління персоналом в органі публічної влади. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки. Матеріали доповідей II Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (Тернопіль, 28 травня 2021 року). Ч. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. С. 130-132.].

Прискорення реформи обласного управління та територіальної організації влади є однією з найактуальніших проблем побудови сучасної демократичної, конкурентоспроможної та єдиної української держави та забезпечення її сталого економічного розвитку.

Кризові суспільні явища, прояви націоналізму чи сепаратизму, нещодавні протести в нашій країні – багато в чому результат нерозвиненості демократії та демократичних форм правління та надмірної централізації влади.

Основними факторами, що стримують модернізацію Міністерства юстиції в Україні, є відсутність стратегічного бачення розвитку країни та концентрація повноважень в органах державного управління, недосконалість правових механізмів та відсутність чіткого фінансового механізму реформування місцевого самоврядування, його формального, імітаційного, корупція [1]. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні, затверджена ухвалою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, яка передбачає реалізацію наступних пріоритетів реформи:

- забезпечення якості та доступності державних послуг;
- забезпечення оптимального розподілу мандатів між органами державної влади;
- визначення обґрунтованої територіальної бази діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення належної якості наданих цими органами державних послуг та їх доступності;
- створення відповідних фінансових, матеріальних, організаційних умов для забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень.

Для виконання таких завдань необхідно визначити стратегію вдосконалення системи управління персоналом та:

1. Прискорити законодавче та нормативне врегулювання питань в Україні з урахуванням реального рівня економічного, соціального, культурного розвитку територіальних громад та основних принципів

Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити правову, матеріальну, фінансову, організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, повноту та винятковість їх повноважень та функцій у межах юрисдикції.

2. Впровадити принципи належного управління, сформульовані міжнародними організаціями (ООН, Радою Європи та ін.), які мають сприяти:

- реалізація нових підходів до розробки та реалізації регіональної політики на місцевому рівні, зокрема на основі широкого консенсусу з різними групами населення;

- стратегічне бачення управління людськими ресурсами;

- орієнтація на попит, підвищення поінформованості про основні напрямки та пріоритети політики;

- використання проектного управління;

- створення широкої мережі освітніх установ, що забезпечують зв'язок навчального процесу з практичною діяльністю;

- розвиток інституційного потенціалу місцевих та регіональних органів влади» [2].

Враховувати такі фактори у процесі реалізації стратегії «хорошого управління» на місцевому рівні:

- зовнішні умови, такі як розширення ЄС, розвиток співпраці між Україною та ЄС, набуття у майбутньому членства в ЄС;

- «вдосконалення законодавства у сфері управління;

- виховна діяльність та виховна робота;

- створення нових інформаційних служб та комплексної інформаційної системи;

- використання нових показників при реалізації системи якості та забезпеченні взаємодії держави та суспільства» .

3. Оновити (після завершення правового режиму воєнного стану) систему адміністративно-територіального устрою країни, що не відповідає сучасним реаліям, «у бік створення»:

- три рівні адміністративно-територіальних одиниць – базовий (общинний); – районний – обласний;

- самостійні відомства, здатні здійснювати у встановленому законом порядку у повному обсязі та виключно власні повноваження, а також повноваження, делеговані державою.

Ці перетворення мають бути спрямовані на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі, демократизації та прозорості місцевих справ, на орієнтацію на людей, їх інтереси та потреби» [2].

4. Забезпечити фінансову, матеріальну та організаційну самостійність департаменту як одну з основних умов побудови демократичної держави.

5. Розробити ефективні механізми фінансового забезпечення реалізації спільних програм та проєктів прикордонного співробітництва, що сьогодні є інноваційним інструментом «ефективного управління» та сталого регіонального розвитку, спрямованого на усунення негативного впливу кордонів на повсякденне життя.

6. Забезпечити формування кадрового корпусу департаменту на основі професійних якостей та високого рівня компетентності.

Для успішного проведення реформ в Україні управління кадрами державної служби має насамперед переслідувати такі цілі:

- формування високого професіоналізму та культури управлінських процесів, досягнення укомплектування всіх напрямків роботи кваліфікованими, активними працівниками;

- максимально ефективне використання інтелектуальних та людських ресурсів державного управління, їх збереження та примноження;

- створення відповідних умов і гарантій кожному працівнику для прояву своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів та особистих планів,

що максимально стимулюють його професійне зростання та просування по службі, підвищення ефективності праці. Виходячи з цих цілей, у центрі уваги управління персоналом та кадрових процесів в цілому повинні бути:

- розробка науково обґрунтованих кількісних та якісних параметрів кадрів державної служби;
- раціональне розміщення персоналу;
- підвищення професіоналізму співробітників;
- забезпечення їхнього професійного (кваліфікаційно-службового) розвитку;
- максимально ефективного використання своїх здібностей;
- планування та здійснення кар'єри, створення кадрового резерву в державних органах для заміщення посад державної служби;
- стимулювання якості та результатів праці;
- соціально-економічний та правовий захист [3].

Комплексно аналізуючи управління кадрами державної служби, властиве як класичного менеджменту, і сучасному етапу розвитку управлінської практики там, слід пам'ятати, що не можна допускати прямого копіювання. До закордонного досвіду потрібно ставитися дбайливо та обережно, враховуючи рівень розвитку українського суспільства, психологію вітчизняних кадрів та національні традиції, інакше такий досвід може завдати не користі, а шкоди.

Управління персоналом є засобом удосконалення організації та функціонування органів державної влади, а не самоціллю. Результатом ефективного управління персоналом мають стати: встановлення ієрархії посад, зміцнення виконавської дисципліни, висока організованість, чітке визначення функцій, подолання паралелізму у роботі, врегулювання службових відносин.

### **3.2. Цифровізація як напрям удосконалення управління персоналом в органах публічної влади**

Широке впровадження і постійний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій здійснюють значний вплив на всі сфери суспільних відносин, в тому числі на процеси управління і взаємодії зі споживачами в державному і недержавному секторах. Інтеграція сучасних цифрових технологічних рішень змінює всі ланки життя суспільства, у тому числі й базові принципи офісної та управлінської роботи.

Перехід від державного адміністрування до державного менеджменту, від бюрократичної організації до сервісної держави, швидке старіння професійних компетентностей обумовлюють необхідність підвищення результативності, ефективності, професійності та майстерності державних службовців вибір яких здійснюється службою управління персоналом.

Одним з головних напрямів модернізації державної служби України сьогодні є реформування системи управління персоналом на державній службі. У Законі України «Про державну службу» функція з управління персоналом державних органів виділена окремо. В сучасних умовах системних реформ в Україні, таке виокремлення пов'язано із наскрізним значенням функції управління персоналом для публічної влади. Без кадрового потенціалу, його професіоналізму забезпечення будь яких реформ неефективне. Головною метою управління персоналом у сфері публічного управління є забезпечення органів публічної влади необхідним персоналом, підтримка і розвиток на високому рівні його кваліфікації, професіоналізму і компетентності, створення системи оцінки, мотивації, стимулювання і інших необхідних умов для ефективної, результативної та якісної роботи. Тому для керівників державних органів та органів місцевого самоврядування розробка й впровадження ефективної системи управління персоналом стають однією з актуальних та ключових задач, у вирішенні яких цифрові технології відіграють вирішальну роль.

Цифрова трансформація суспільства у цілому веде за собою перетворення в усіх сферах життя людини. Змінюється все, починаючи від самосвідомості і закінчуючи способами отримання інформації з навколишнього середовища. У відповідь на глобальну трансформацію суспільства в епоху цифровізації повинна змінитись і сфера управління персоналом. До теперішнього часу поняття «цифрова трансформація» та «цифровізація» не одержали однозначного чіткого визначення і часто використовуються без розмежування відмінностей. Уточнимо сутність поняття цифровізації управління персоналом в органах публічної влади.

Цифрова трансформація розглядається як ключовий тренд, характерний для різних галузей і секторів економіки та соціальної сфери. Стратегії цифрової трансформації часто спрямовані на зміну продукції, процесів, організації діяльності (в тому числі управління) на основі застосування інноваційних технологій, а також на створення нових можливостей для взаємодії зі споживачами і задоволення їх потреб. Цифрова трансформація – це переосмислення способів організації роботи співробітників для їх ефективної взаємодії з клієнтами за рахунок використання сучасних технологій та аналізу даних. Цифрова трансформація в управлінні персоналом у широкому сенсі – це створення в організації комфортного цифрового середовища та зниження бюрократизації основних процесів з управління персоналом. Цифрова трансформація передбачає якісну зміну всієї моделі управління, починаючи від стратегії та закінчуючи цифровізацією виробничих процесів.

Цифровізація розглядається у двох площинах. У вузькому сенсі являє собою перетворення інформації в цифрову форму, яка в більшості випадків веде до зниження витрат на обробку даних, появи нових можливостей і т. ін. Цифровізація в ширшому сенсі є тенденцією ефективного світового розвитку, яка включає в себе виробництво, бізнес, науку, суспільство і повсякденне життя людей. Цифровізація або діджиталізація – це перехід компаній на електронні платформи. Часто цифровізацію прирівнюють до

автоматизації, під якою розуміють перенесення бізнес-процесів у електронні системи для зберігання та обміну даними в зручному для цієї компанії форматі.

У зарубіжній і вітчизняній літературі цифрова трансформація у державному секторі розглядається перш за все, з точки зору трансформації процесів надання державних послуг. При цьому можливості використання цифрових технологій для реалізації інших видів державних функцій і власне для цілей державного управління, в тому числі для визначення, планування, моніторингу та оцінки управлінських рішень і державної політики, не враховуються. Вважаємо, що процеси модернізації, які відбуваються сьогодні в управлінні персоналом в органах публічної влади підпадають під визначення саме процесу цифровізації.

Під цифровізацією управління персоналом в органах публічної влади будемо розуміти перехід державних органів на цифрові платформи управління людськими ресурсами.

Цифровізація в управлінні персоналом – це не просто накопичення великої кількості даних, а головне – це поява нових способів їх обробки. Отже, змінюються процеси і способи прийняття рішень на основі цих даних. Значно легше стає вести особисті справи співробітників, оформляти звіти за рахунок автоматизованих програм обробки даних, спрощується збір інформації і знижує ймовірність помилок.

Спеціалізоване програмне забезпечення для підтримки процесу управління людськими ресурсами, яке з'являється на ринку останнім часом, відповідаючи на реальні запити організацій в умовах цифрової трансформації можна розділити на дві категорії:

- 1) інтернет-технології (корпоративні веб-сайти, електронна пошта, соціальні мережі, професіональні спільноти, програми миттєвого обміну повідомленнями);

- 2) спеціалізоване програмне забезпечення (довідково-правові та експертні системи, спеціалізовані комплексні програми, ERP-системи).

Ринок ІТ технологій дуже чуткий до потреб, які виникають у процесі цифрової трансформації управління персоналом. Розробляються додатки для HR-ів та рекрутерів. Необхідність попереднього тестування майбутніх фахівців, оцінки його знань, здібностей, навичок, інших кваліфікацій з метою виокремлення найкращого кандидата на вакантне місце, робить HR-софт для тестування навичок найбільш затребуваним та актуальним. Переважна більшість керівників компаній вважають, що цифровізація HR-процесів призводить до підвищення якості роботи відділу з управління персоналом. Більшість великих корпорацій використовують системи відстеження кандидатів Applicant Tracking Systems або ATS. У якості прикладів можемо навести платформи: Hurma, SurveyMonkey, Workable, Breezy HR, Beamery, BambooHR.

Цифровізація веде не тільки до створення нових інформаційних середовищ і продуктів для спрощення роботи відділів управління людськими ресурсами та рекрутерів, вона також змінює і форми зайнятості. Породжуються певні тренди у сфері праці. З'являються нові моделі організації роботи людей, такі як: «аутсаффінг», «аутсорсинг», «фріланс», «е-ланс» та «коворкинг», «краудсорсинг» та інші. Не обходять вони і державний сектор.

Однак, для використання запропонованих продуктів та нових моделей зайнятості на державній службі є певні труднощі та ризики. Серед них – витік інформації. Це одна з найголовніших проблем безпеки установи, у тому числі кадрової. При впровадженні, нові цифрові рішення можуть значно збільшувати ризики витоку інформації, особливо в сфері зберігання персональних даних і роботі з конфіденційною інформацією. Тобто використання існуючих на ринку продуктів для HR-ів можливо лише за умови забезпечення ними належного рівня безпеки.

Слід зазначити також, що ІТ-рішення, які пропонуються на ринку управління людськими ресурсами не є безкоштовними. Широко функціональні продукти достатньо дорогі як при першому придбанні, так і у

підтримці й оновленні. Не кожна державна установа може собі дозволити такий продукт на свій розсуд. Також великий спектр продуктів у різних державних установах не забезпечує універсального стандарту у використанні даних всіма організаціями публічної влади та інтегрованість.

Тому відповідаючи на виклики технологічної ери для реалізації специфічних професійних задач управління людськими ресурсами публічного управління держава розпочала розробку та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних органах України. Подібні системи вже використовують великі приватні компанії як в Україні, так і у розвинених країнах світу, про що свідчить міжнародний досвід Ірландії, Австралії, США та ін. По суті така система представляє собою аналог системи ProZorro тільки в сфері людських ресурсів на державній службі.

1 грудня 2017 року КМУ було прийнято відповідне розпорядження № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації». У концепції було виокремлено мету впровадження HRMIS як: створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Визначено напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи.

Внесення усіх даних про державних службовців у систему забезпечить державні органи можливістю працювати в єдиній інформаційній системі, яка об'єднує інформацію про структуру та штатний розпис, посади державної служби, особові справи державних службовців, нарахування і оплату праці, відпустки, кар'єрні досягнення, професійну компетентність та навчання.

Інформаційна система передбачає функціонування модулів пов'язаних з нарахуванням заробітної плати, фінансовою аналітикою, процедурою проведення по конкурсу на заміщення вакантних посад та внутрішнього переведення, має великий спектр інструментів по роботі з персоналом –

веденню особових справ. Також дозволить здійснювати ефективний рекрутинг кандидатів саме у полі державних службовців.

Аналіз сучасного стану інформаційно-аналітичного забезпечення публічних органів влади у сфері управління людськими ресурсами на прикладі Херсонської обласної державної адміністрації засвідчує неоднозначність у питаннях цифровізації процесу управління. Електронний документообіг та інформаційну систему управління персоналом «Кадри» до початку війни було впроваджено в п'яти районних державних адміністраціях Херсонщини та 26 структурних підрозділах Херсонської обласної державної адміністрації. Але є структурні підрозділи, які досі обробляють інформацію вручну. Упровадження інформаційної системи має вирішити наявні проблеми цифровізації управління персоналом в органах публічної влади, вивільнити час та достатньо великий людський ресурс, задіяний у паперовому кадровому обліку.

За стратегію інформатизації (цифровізації) установи в більшій мірі відповідає керівництво. Нами систематизовано порядок дій при впровадженні в установі будь яких нових автоматизованих інформаційних систем та технологій. Цей перелік буде містити ряд простих по суті, але змістовно складних етапів, рекомендованих до виконання:

- 1) визначити мету інформатизації (цифровізації);
- 2) чітко поставити перед собою завдання: визначити перелік проблем, які повинні вирішити нові технології, описати очікуваний ефект від впровадження інформаційних технологій у цифрах;
- 3) визначити коло відповідальних за проведення інформатизації осіб з чітким виділенням повноважень;
- 4) визначитися з видом необхідних до впровадження технологій, відповідно до мети, завдань та проблем, які розв'язуються;
- 5) визначити перелік і обсяги ресурсів (людських, матеріальних, фінансових), необхідних для проведення інформатизації (цифровізації);
- 6) визначити внутрішньо організаційні етапи і терміни їх реалізації;

7) розробити систему критеріїв до організації, яка буде здійснювати розгортання нового програмного забезпечення в установі. На основі критеріїв проаналізувати потенційних підрядників;

8) якщо є можливість проаналізувати реальний досвід інших установ з впровадження подібних інформаційних технологій;

9) укласти договір з фірмою-виконавцем із супроводу та обслуговування системи після введення її в експлуатацію;

10) провести навчання персоналу: керівництво відразу повинно взяти до уваги, що можливо доведеться понести фінансові витрати у зв'язку із навчанням персоналу і не потрібно надмірно розраховувати на самонавчання співробітників.

Упровадження системи HRMIS є окремим випадком реалізації цифрового рішення для відділу по роботі з персоналом і згодом усі органи публічної влади повинні будуть підключені до роботи з цифровою системою. На сьогодні HRMIS вже упроваджена у 76 державних органах України. Процесом упровадження системи управління людськими ресурсами в державних органах опікується Національне агентство з питань державної служби, яким 16 січня 2021 р. було затверджено наказ, який регламентує роботу системи HRMIS та створює юридичні умови для подальшого впровадження системи в державних органах. Наказ затверджує форми:

– Договору про надання доступу до інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (підключення), Заяв та форму Договору про надання доступу (підключення) до інформаційної;

– Заяви про організацію доступу до інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах;

– Згоди на обробку персональних даних в інформаційній системі управління людськими ресурсами в державних органах.

Також здійснено розміщення інформаційних та методичних матеріалів щодо функціонування інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах у розділі «Про HRMIS» офіційного веб сайту

підсистеми «Публічний портал» інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах за посиланням: <https://public.nads.gov.ua> [1].

Відповідно керівники органів влади всіх гілок мають юридичні умови, методичні рекомендації щодо удосконалення процесу цифровізації управління персоналом у власній установі. Однак, наявність цифрового продукту її фізичне налагодження у відповідних органах влади не гарантує автоматичне моментальне ефективне використання. Упровадження системи потребує величезної навчальної та роз'яснювальної роботи. Необхідно перш за все навчити державних службовців користуватись системою, роз'яснити її можливості та переваги. Тобто ще однією важливою задачею для керівництва є організація навчання персоналу. Завдяки проведенню цифровізації в будь-якій організації можна також організувати процес дистанційного навчання працівників у віртуальному середовищі.

Спірним залишається питання і тотальної передачі управління персоналом ідеальним і невтомним машинним системам. Якщо комп'ютери повністю замінять службу персоналу, то вийде вже зворотний результат: людина, яка повністю позбавляється людського спілкування, буде все менше і менше задоволена, і її залученість до роботи буде знижуватися. Статистика показує, що стрімка цифровізація всіх сфер життя невблаганно призводить до зростання психічних захворювань, депресій і інших розладів.

На наш погляд, в проведенні цифрової трансформації повинна бути своя «золота середина». Будь-якому співробітникові та держслужбовцю для ефективної роботи необхідні людські увага, тепле слово, підтримка, участь – їх ніколи не замінить жодна сучасна електронна система. По-справжньому прогресивні компанії витрачають сили і значні фінансові ресурси на те, щоб зібрати співробітників з різних регіонів разом і провести очне навчання, замість дистанційного. Необхідно, щоб люди спілкувалися з людьми, щоб задавали питання живим наставникам, а не комп'ютерним ботам, щоб співробітники відчували турботу і увагу, щоб наживо взаємодіяли,

обговорювали, дискутували, доводили, приймали рішення згуртованою командою, яка значно підвищує якість роботи та результати.

Звичайно, цифрова трансформація у сфері управління персоналом поки не є революційною. Дійсно революцією вона стане тільки тоді, коли вся рутинна перейде у керування штучного інтелекту, проекти по залученості, навчанню і розвитку співробітників, здійснювати стратегію і займатися креативною роботою, де штучний інтелект безсилий.

### **3.3. Напрями підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції**

У сучасних ринкових умовах демократичного розвитку і реформування економічних інститутів проблема формування системної кадрової політики в органах влади всіх рівнів виступає вирішальним фактором подолання негативних процесів в економіці та у соціальному житті країни, позаяк влада має ефективно управляти, забезпечуючи стабільність і відродження могутності держави, створювати сприятливі умови для життя її громадян, відкривати нові можливості для розвитку людського потенціалу, що безпосередньо залежить від консолідації і підвищення професійного рівня персоналу управління. Нині стає абсолютно очевидним, що ніякі реформи, навіть чітко опрацьовані закони, жорсткі укази, предметні розпорядження, розумні концепції та довгострокові проєкти не будуть втілені в життя і залишаться на папері, якщо радикально не зміниться ставлення до одвічної проблеми – так званого «людського чинника», або до управлінських кадрів [65].

Формування системи управління персоналом публічної служби в Україні, яке пов'язане з проведенням адміністративної реформи, ще не досягло відчутних результатів. Пояснюється це тим, що механізм управління персоналом вимагає впровадження наукового підходу і розробки

нормативних правових актів, котрі ефективно впливають на стабільність кадрового складу, підвищення його професіоналізму і відповідальності. Вивчення історичного досвіду становлення, розвитку, функціонування та реформування публічної служби показує, що є необхідність використання системного підходу до такої проблеми. Аналіз факторів, що негативно впливають на реалізацію принципів і пріоритетів державної кадрової політики України, слід враховувати у разі створення сучасної моделі управління персоналом публічної служби, розробки механізмів, що дозволяють зробити її ефективнішою.

Серйозні проблеми мають місце у виборі і реалізації методів кадрової роботи. Функції кадрових служб найчастіше зведені до ведення особистих справ, збору статистичних даних про кадровий склад державного органу. Повільно освоюються сучасні технології кадрової роботи, слабо використовується виправданий вітчизняний і зарубіжний досвід управління персоналом публічної служби, слабо розвинені служби психологічної підтримки кадрових відносин. Натепер відсутня дієва система матеріальних стимулів для залучення і утримання перспективних кадрів, а грошове утримання державних службовців не сприяє ефективному виконанню посадових обов'язків, оскільки не пов'язане безпосередньо з результатами діяльності державних службовців, результатами їхньої атестації. Негативною тенденцією в управлінні персоналом публічної служби можна вважати постійне порушення принципу відкритості та справедливості у вирішенні кадрових питань. У результаті це знижує впевненість у майбутньому, самостійність, зацікавленість в ефективній роботі [68].

До того ж основними проблемами, які стоять перед органами публічної служби, є: відсутність, або декларативність правових норм, що регулюють соціально-трудова, кадрові відносини, в тому числі необхідність невідкладної розробки науково обґрунтованої і легітимної концепції державної кадрової політики, широке використання сучасних кадрових технологій, підвищення ефективності та результативності кадрової діяльності органів державної

влади; відсутність дієвого, наділеного розпорядчими повноваженнями органу управління персоналом публічної служби; низький управлінський статус і компетентність кадрових служб державних органів, фактично одноосібне вирішення керівником усіх кадрових проблем; підвищення авторитету публічної служби у суспільстві, соціальна захищеність і грошове утримання державних службовців; управління кадровими процесами в органах державної влади носить нормативно-правовий характер, проте механізми, що регулюють кадрові процеси та відносини на державній службі, організація управління персоналом державних органів охоплюють лише окремі аспекти і нерідко мають декларативний характер [57].

Відзначимо також, що сформована система професійного навчання кадрів управління гальмує розвиток кадрового потенціалу державних органів, вимагаючи вдосконалення, модернізації, оновлення освітніх стандартів, залучення до викладання діючих професіоналів-практиків. Серйозна проблема полягає у «старінні» кадрів, «вимиванні» середньої ланки управління в державних органах. Намітилася тенденція відтоку кваліфікованих кадрів у структури ринкової економіки на велику оплату праці, притому, що молоді фахівці не виявляють бажання обійняти вакантні посади. Спостерігаються також неефективність організаційних, посадових структур, часті їх реорганізації. Слід констатувати, що прийняття законів ще не гарантує створення ефективної системи управління персоналом публічної служби. Отже, необхідно розробити цілісну систему організаційних заходів щодо реалізації основних норм права; забезпечити права державних службовців на професійний розвиток; вирішити питання, що стосуються правового, соціального та організаційного статусу державного службовця; ввести правові норми, що регулюють планування кар'єри, проведення кваліфікаційних іспитів. Посилення конкурентних засад має створити додаткову мотивацію до підвищення професіоналізму чиновника.

Реформування публічної служби в Україні об'єктивно вимагає забезпечення органів влади надійними, ініціативними, професійно-

грамотними фахівцями, здатними ефективно виконувати покладені на них функції. Необхідною умовою вирішення поставлених завдань є нормативно-правове регулювання діяльності публічної служби та функціонування її персоналу, визначення порядку регулювання кадрових відносин і процесів на державній службі. Для вирішення виділених проблем необхідна розробка механізмів удосконалення системи управління персоналом і підвищення ефективності її діяльності. Під механізмами підвищення ефективності та дієвості управління персоналом будемо розуміти реалізовану на практиці систему заходів, порядок організації кадрової роботи для досягнення поставлених або чітко сформульованих цілей через єдність завдань, технологій і методів впливу. Механізми підвищення ефективності управління персоналом можуть бути дієвими і ефективними у разі включення системи заходів, що дозволяють на практиці вирішити проблеми розвитку апарату публічної служби.

Таким чином, формування сучасного кадрового корпусу публічної служби, що володіє необхідними професійними і моральними якостями, залежить від суб'єкта управління, котрий проводить кадрову політику, а також низки умов і факторів, що носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Для подолання негативних тенденцій у розвитку кадрового корпусу публічної служби велике значення має подальша професіоналізація державних службовців, яка залежить від прийому на державну службу високопрофесійних фахівців, підвищення рівня їхнього матеріального і соціального забезпечення, захищеності, підвищення престижу кадрового корпусу [70].

Визначальним документом приведення норм і принципів державної кадрової політики у відповідність до потреб суспільства і держави могла би стати прийнята на державному рівні як офіційний документ «Концепція державної кадрової політики України» з використанням сучасних кадрових технологій, модернізацією кадрових служб державних органів, підвищенням кваліфікації кадровиків, реформуванням системи оплати праці державних

службовців. Тому така Концепція визначить систему поглядів, вихідних позицій та ідей, які розкривають загальні методологічні підходи та організаційні технології в управлінні кадрами, основи кадрової роботи.

Концепція державної кадрової політики має мати чітко визначені цілі, принципи, пріоритети, котрі повинні спиратися на інтереси і потреби кадрового корпусу публічної служби. Отже, стратегічною метою Концепції має бути формування і вимога кадрового потенціалу як найважливішого інтелектуального та професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечить збереження її цілісності і високих темпів соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможність у міжнародному поділі праці.

Основні принципи державної кадрової політики мають бути визначені в урядовій програмі, яка повинна пропонувати систему послідовних заходів, спрямованих на вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази з питань реформування публічної служби; впровадження нових методів і сучасних технологій управління, проведення експериментів і здійснення пілотних проєктів щодо забезпечення діяльності державних службовців (включаючи ефективні методи оцінки і стимулювання діяльності держслужбовців); створення системи професійного розвитку, вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

На основі положень Концепції державної кадрової політики України (правову основу якої має становити Конституція і чинне законодавство) повинні розроблятися регіональні програми, закони та інші нормативні правові акти органів державної влади і місцевого самоврядування, а також відповідні внутрішньовідомчі нормативні акти і локальні нормативні акти організацій і підприємств [68].

Варто підкреслити, що перехід до нової моделі державного управління здійснюється в умовах складної кадрової ситуації, і доцільним є посилення заходів по роботі з персоналом. До таких заходів можна віднести: поліпшення якісного складу й укомплектування персоналом; «омолодження»

кадрів; приведення у відповідність рівнів професійної освіти держслужбовців кваліфікаційним вимогам посадової групи; формування кадрового резерву і робота з ним (Ващенко, 2017); підвищення ефективності діяльності службовців через систематичне навчання; розвиток системи додаткової професійної освіти; підвищення престижу публічної служби та вирішення питань соціального захисту її апарату. Таким чином, кадровий складник державного апарату і його якісні параметри, які були сформовані ще в радянський період, мають бути використані для формування моделі сучасного механізму управління персоналом [28].

На нашу думку, підготовку і перепідготовку кадрів публічної служби доцільно проводити у спеціалізованих навчальних закладах, спрямованість освітнього процесу в яких повною мірою має враховувати специфіку публічної служби та на додаток до професійних знань і навичок сприятиме професійній орієнтації державних службовців.

Нині є необхідність систематизації функцій управління персоналом. Застосовуючи різні критерії, можна згрупувати управлінські функції так: організаційно-регулюючі, інформаційно-аналітичні, стимулюючі, контрольні та виховні, соціальні, економічні. З недосконалістю законодавчої та нормативно-правової бази управління персоналом в органах державної влади пов'язана проблема відповідальності кадрів. На державній службі вона залишається однією з найбільш гострих у прояві негативних тенденцій.

Удосконалення нормативно-правової бази публічної служби, посилення правової та соціальної захищеності державних службовців є найважливішими стимулами в підвищенні ефективності праці. Тому доцільним є прийняття законів «Про соціально-правовий захист державних службовців», «Про професійну освіту державних службовців».

Важливо залучити на державну службу професіоналів нової формації – кваліфікованих фахівців: юристів, економістів, управлінців, які готові сприяти змінам у діяльності державних органів. Систематичне і раціональне оновлення кадрів державних органів зі збереженням їх наступності,

поповнення за рахунок припливу молодих фахівців, використання їхніх можливостей і здібностей є одним з реальних напрямів підвищення ефективності та дієвості управління персоналом [49].

Важливим фактором підвищення ефективності управління персоналом є розробка механізмів соціальної захищеності та грошового утримання державних службовців. Рівень зарплати досі залишається головним мотивом незадоволення роботою в органах публічної служби.

Одним із засобів зміни матеріального забезпечення державних службовців можуть стати різні механізми матеріальної винагороди за службові досягнення, наприклад, преміювання персоналу у разі збереження централізовано встановлених ставок посадових надбавок. Необхідне також дотримання низки правил: по-перше, встановити право рішення про преміювання керівників структурних підрозділів; по-друге, слід було б відмовитися від практики, що склалася, коли премія призначається всім службовцям, незалежно від результатів їхньої роботи, а по-третє, рішення про преміювання має спиратися на локальний правовий акт.

Системний характер у рамках розробленої кадрової політики і програми заходів, які дозволять підвищити ефективність управління персоналом, мусить мати вдосконалення якості професійного навчання державних службовців, створення системи неперервної професійної освіти, посилення інноваційної спрямованості, розширення асортименту навчальних програм, що відповідають потребам управлінської практики. Все більш затребуваною стає розробка програм професійного розвитку державних службовців в органах державної влади.

Суть діяльності кадрових служб повинна полягати в необхідності забезпечення єдності правового регулювання кадрових процесів, побудови та ефективного функціонування кадрових відносин у державному органі.

Дієвим механізмом удосконалення роботи кадрової служби державного органу може стати законодавче розширення її прав, компетенції та відповідальності за прийняття кадрових рішень, встановлення порядку

застосування кадрових технологій. До функцій кадрових служб має входити збереження і примноження якісних і кількісних кадрових характеристик організації, аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на кадрове забезпечення організацій, формування та підтримка в державному органі високої організаційної культури.

Для підвищення ефективності нормативно-правової бази необхідно розробити галузеві документи, які дозволяти б ефективно регулювати кадрові процеси, наприклад, удосконалювати процедури конкурсного відбору, атестації та кваліфікаційної оцінки професійного рівня персоналу.

У системі управління персоналом органу державної влади велике значення має підвищення кваліфікації працівників кадрових служб, особливо з таких дисциплін, як: управління персоналом, інформаційні технології і комп'ютерна грамотність, адміністративне право, психологія управління, трудове право.

Кадрові служби повинні використовувати різні кадрові технології, які були б об'єктивною передумовою і умовою приведення в рух кадрового потенціалу публічної служби. Слід враховувати, що зміст управлінських дій безпосередньо залежить від застосування кадрових технологій, які можна розділити на три групи. В особливу групу виділяються кадрові технології, щоб забезпечити отримання достовірної інформації про персональні якості працівника. Це робиться на основі методів оцінки, кадрового моніторингу, вивчення професійних якостей і особистих інтересів державних службовців, визначення їх відповідності характеру виконання службових обов'язків. Найбільш практикуються і мають встановлену правову базу, розроблений порядок і процедури атестація і кваліфікаційний іспит персоналу державних органів. Незважаючи на велику кількість підходів до оцінки статусу, характеристик, ефективності діяльності службовців, більшості з методів властива суб'єктивність оцінки, оскільки рішення багато в чому залежить від того, хто і які оцінки використовує і хто залучається як експерт. І в цьому плані завдання нормативного закріплення порядку використання кадрових

технологій у практиці управління персоналом державних органів зберігає свою актуальність.

До необхідних механізмів підвищення ефективності управління персоналом відносимо розробку методики оцінки кандидатів на заміщення вакантної посади у разі проведення конкурсу, а також для проведення атестації (атестаційна оцінка).

У системі управління персоналом виділяється проблема, пов'язана з посадовими інструкціями. На нашу думку, залежно від завдань і функцій державного органу слід сформувавши набір компетенцій, що включає комунікативні навички, аналітичні здібності, лідерські навички, організаторські здібності тощо. Це дозволить не тільки виділити, але і класифікувати надлишкові функції, оптимізувати діяльність державних службовців.

Вимоги професіоналізму та компетентності державних службовців впливають із суті публічної служби як особливого виду професійної діяльності. Саме ж поняття професіоналізму та компетентності законодавчо чітко не визначено, як це, наприклад, зроблено з такими поняттями, як державна служба, державна посада. Отже, необхідно законодавчо закріпити ці поняття, які надалі можуть правомірно використовуватися суб'єктами управління для проведення таких кадрових процедур, як відбір на державну службу, кваліфікаційний іспит, оцінка та атестація персоналу, управління кар'єрою і мотивацією державних службовців.

Безперечно, ефективність діяльності персоналу визначається, перш за все, ставленням керівника організації до кадрової проблематики, роботи кадрових служб. У сучасних умовах необхідна модернізація структури та змісту роботи кадрових служб органів державної влади, оскільки від їхньої діяльності багато в чому залежить ефективне використання людських ресурсів. Перебудова діяльності кадрових служб повинна проводитися в таких напрямках: забезпечення комплексного вирішення завдань якісного формування та ефективного використання кадрового потенціалу на основі

управління всіма компонентами людського фактора: від підготовки і профорієнтації молоді до встановлення соціальних гарантій службовцям, які виходять на пенсію; впровадження активних методів пошуку і вдосконалення планування професійної підготовки персоналу. Основною формою такої роботи можуть стати укладення договорів з навчальними закладами, цільове спрямування на додаткове професійне навчання, стажування; організація планомірної роботи з управлінськими кадрами і кадровим резервом у напрямі освоєння таких організаційних форм, як планування кар'єри, підготовка кандидатів на висунання за індивідуальними планами, ротація керівників структурних підрозділів та фахівців, стажування на відповідних посадах у державному органі; забезпечення соціальних гарантій, надання персоналу встановлених пільг і компенсацій; перехід від адміністративно-командних методів управління персоналом до демократичних форм комплектування, підбору, розстановки, оцінки, делегування повноважень і відповідальності, прийняття кадрових рішень.

Одним з механізмів підвищення ефективності управління персоналом державної цивільної служби має стати уніфікація організаційних структур управління, оскільки їх нестабільність не дозволяє повною мірою реалізовувати цілу низку кадрових технологій. Важливо домогтися формування високої організаційної культури, нормативного закріплення норм і правил поведінки державних службовців. Основними механізмами підвищення ефективності управління персоналом публічної служби на сучасному етапі можуть бути заходи, спрямовані на поліпшення науково-методичного і консультативного забезпечення управління, розробку науково обґрунтованих моделей управління персоналом, підвищення рівня і якості інформаційного забезпечення системи управління персоналом.

На основі проведеного аналізу варто зазначити, що невідкладними завданнями є: розробка та правова легітимізація єдиної для державних органів концепції кадрової політики; прийняття вивіреної нормативно-правової бази управління персоналом публічної служби; розробка програм

державних органів у галузі професійного розвитку персоналу; вдосконалення організації та проведення кваліфікаційної оцінки персоналу; детальна регламентація діяльності державних службовців та зміна підходів до системи професійного навчання персоналу. Ефективність управління персоналом публічної служби може бути досягнута шляхом визначення суб'єктів і об'єктів цього впливу, розмежування функцій керівництва та кадрової служби в розробці і реалізації кадрової політики.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано розв'язання завдання щодо удосконалення теоретичних та організаційно-правових засад управління персоналом у державних органах. Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступні узагальнюючі висновки:

У ході дослідження теоретичних основ організації праці було виявлено відсутність чіткого визначення поняття “послуги з працевлаштування”. У зв'язку з цим, на нашу думку, правомірно визначити їх як комплекс заходів з оптимізації співвідношення попиту і пропозиції на працю з метою досягнення ефективної зайнятості населення. Специфіка послуг з працевлаштування проявляється у особистій участі споживача у процесі одержання послуг. Крім того, їм властиві також й інші основні характеристики, такі як: мінливість якості; невіддільність від джерела; невизначеність результату; висока чутливість до змін ринкової кон'юнктури. Разом з тим, вони мають властивості, що відрізняють їх від інших видів послуг, найбільш важливими з яких є: адресність надання послуги, її локальний характер, неможливість збереження послуги.

Доведено, що оцінювання ефективності організації праці персоналу державного органу вимагає розгляду особливостей останньої як об'єкту дослідження: багатоаспектність об'єкту впливу державного органу вимагає, з одного боку, виконання цим органом численних функцій, а, з другого боку – підтримки діяльності самої служби в процесі реалізації державної політики іншими органами державної влади, а також соціальними партнерами; невизначеність результатів діяльності органу держави, що викликано наявністю різних за обсягом й важливістю впливів органів влади на суспільні процеси; результативність діяльності органу державного управління визначається багато в чому соціально-економічною ситуацією в країні, тобто залежить від економіко-правових й соціально-політичних чинників;

наявність труднощів з удосконаленням діяльності органу держави на основі результатів оцінювання його ефективності, що характерно для будь – якого органу державного управління.

На основі проведеного дослідження визначено, що управління персоналом органів публічного управління – це один з механізмів реалізації кадрової політики суб'єктів публічного управління, система організаційних, соціально-економічних, психологічних, моральних та інших заходів, що забезпечують раціональне використання здібностей персоналу органів управління як в його власних інтересах, так і в інтересах органів публічного управління. Зазначено, що головною метою управління персоналом органів публічного управління є забезпечення органів публічної влади необхідним персоналом, підтримка і розвиток на високому рівні його кваліфікації, професіоналізму і компетентності, створення системи оцінки, мотивації, стимулювання і інших необхідних умов для ефективної, результативної і якісної роботи управління персоналом органів публічного управління.

З'ясовано, що процес управління персоналом органів публічного управління буде ефективним за умови дотримання фундаментальних та новітніх принципів управління, а саме: планомірність, єдність розпоряджень, орієнтація на стратегічний підхід до управління персоналом; комплексність; оперативність; оптимальність; підхід до працівника як вирішального фактору ефективності та конкурентоспроможності організації; професіоналізація управління персоналом, адаптивність. При цьому, в процесі управління персоналом органів публічної влади кадрові служби виконують наступні функції: визначення потреби та забезпечення організації персоналом, професійний розвиток та адаптація співробітників, оцінки результатів праці, мотивація персоналу, управління конфліктами, адміністративну, інформаційно – аналітичну, виховну, соціальну.

Визначено, що ефективність процесу управління персоналом органів публічного управління залежить від наступних методів управління: адміністративних, правових, економічних, морально-етичних та соціально-

психологічних, вміле поєднання яких сприятиме підвищенню результативності, ефективності, професійності та майстерності службовців, забезпечить якісне виконання ними своїх професійних обов'язків.

Важливою складовою системи управління персоналом в органах публічної влади є наступні кадрові технології: відбір персоналу органів публічного управління; трудова адаптація; трудова мотивація; професійна підготовка працівників органів публічного управління; підвищення кваліфікації (оновлення знань та розвиток кадрового потенціалу працівників органів публічного управління з метою ефективного виконання своїх професійних обов'язків); формування кадрового резерву; оцінювання кадрів.

Таким чином, отримані в роботі теоретичні напрацювання та практичні пропозиції можуть бути використані при плануванні та організації діяльності державних органів, та оптимізації витрат бюджетних коштів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анісімов В. М. Кадрова політика України: філософська і функціональна основи. *Питання філософії*. 2016. № 4. С. 48-60
2. Публічне управління у сфері зайнятості в Україні у контексті євроінтеграції: проблеми, ефективність, інноваційність, результативність: колективна монографія / за наук. ред. д. держ. упр. Р. В. Войтович та К.В. Дубич. Київ, 2020. 480 с.
3. Ахрарова С. Т. Використання інноваційних технологій в системі управління персоналом. *Управління кадровим потенціалом в умовах інноваційної економіки*. 2014. С. 11-12.
4. Аналітична та статистична інформація. Державна служба зайнятості України. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/67>
5. Баскакова М. Країни і регіони. Японська економічна модель. *Світова економіка і міжнародні відносини*. 2017. № 1 С. 98-106.
6. Білорус Т. В. Сутність кадрової стратегії підприємства та методологічні засади її формування. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 1. С. 185-189.
7. Бізюков П. В. Служба управління персоналом: функції, типологія, моделі. *Соціологічні дослідження*. 2015. № 5. С. 53-61.
8. Балабанова Л. Організація праці менеджера: підручник для студ. вищих навч. закл. / Донецький національний ун-т економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Кафедра маркетингового менеджменту. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2008. – 480 с.
9. Балабанова Л. В. Управління персоналом / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. К. : Професіонал, 2006. – 512 с.
10. Виноградський М. Д. Організація праці менеджера: навч. посіб. для студ. екон. спец. вузів / М. Д. Виноградський, А. М. Виноградська, О. В. Шканова. К.: Кондор, 2002. – 518 с.

11. Галиця І. О. Концептуальні підходи до стратегії інноваційного розвитку суб'єктів господарювання. *Проблеми науки*. 2008. № 8. С. 14-21.
12. Гаєвський Б.А. Дмитрієнко Г.А. Організація і психологія управління персоналом. К. : МАУП, 2010 – 832 с.
13. Руженський М. Державне регулювання ринку праці: сучасні технології та напрям їх розвитку / М. Руженський // Мат. міжн. наук.практ. конф., ч.1 / за ред. проф. В. О. Храмова. — К. : ІПК ДСЗУ, 2006. — С.131.
14. Завіновська Г.Т. Економіка праці: навч. посібник / Г.Т. Завіновська. – К.: КНЕУ, 2003. – 300 с.
15. Тригубенко В.М. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Харків, 15–16 березня 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантівюрислів», 2019. С. 88–90
16. Публічне управління у сфері зайнятості в Україні у контексті євроінтеграції: проблеми, ефективність, інноваційність, результативність: колективна монографія / за наук. ред. д. держ. упр. Р. В. Войтович та К.В. Дубич. Київ, 2020. 480 с.
17. Савицький О. Вплив війни: що відбувається на українському ринку праці. Deutsche Welle, 7 червня 2022р. URL: [https:// www.dw.com/uk/try-misiatsi-viiny-shcho-vidbuvaietsia-na-ukrainskomuryнку-pratsi-a-62052011/a-62052011](https://www.dw.com/uk/try-misiatsi-viiny-shcho-vidbuvaietsia-na-ukrainskomuryнку-pratsi-a-62052011/a-62052011).
18. Кубенко А. В. Значення трудового потенціалу для економічного розвитку підприємства. *Економіка і маркетинг в ХХ сторіччі*. Ч.І. 2006. 80 с.
19. Колобова Е. А. Пирогов В. І. Волкова Л. В. Як мотивувати персонал? *ЕКО економічний журнал*. – Новомосковськ – 2018 – №6 с.82-95
20. Конорева Л. А. Аналіз ефективності організаційної системи і її показники. *США-Канада. Економіка, політика, культура*. 2011. № 4. С. 109.

21. Кочетков Г. Б. Питання управління. Національні моделі управління і використання зарубіжного досвіду. *США-Канада: Економіка, політика, культура*. 2011. № 7 С. 73-87.

22. Комаров Н. Мотивація праці та підвищення ефективності роботи. *Людина і праця*. 2013. № 10 23.

23 Кір'ян Т. Професійне навчання кадрів на виробництві: проблеми фінансово-економічного забезпечення / Т. Кір'ян, М. Дрозач // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 4. – С. 23-27.

24. Казановський А. В. Актуальні проблеми розробки адаптаційної моделі діяльності державної служби зайнятості / А. В. Казановський // Бюл. ІПК ДСЗУ. — 2008. — № 1. — С.16–17

25. Любомидрова Н.П., 2011 Принципи ефективного мотивування працівників інноваційної інфраструктури: <http://ena.lp.edu.ua>

26. Україна і МОП підписали Меморандум про взаємо- розуміння щодо реалізації Програми Гідної праці для України на період 2016-2019 роки. URL: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=187817&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=187817&cat_id=107177)

27. Пріоритети нової програми гідної праці в Україні на 2016-2019 роки. За матеріалами ЦК Профспілки. URL: [http://bcprofspilka.at.ua/news/prioriteti\\_novoji\\_programi\\_gidnoji\\_praci\\_v\\_ukrajini\\_na\\_2016\\_2019\\_roki/2015-09-07-918](http://bcprofspilka.at.ua/news/prioriteti_novoji_programi_gidnoji_praci_v_ukrajini_na_2016_2019_roki/2015-09-07-918)

28. Інтернет-ресурс Міжнародної асоціації державних служб зайнятості (World Association of Public Employment Services) // [http://members.aon.at/wapes/en\\_home.htm](http://members.aon.at/wapes/en_home.htm)

29. Ефективність діяльності державної служби зайнятості: концептуальні засади та практичні аспекти: колект. монографія / В. М. Петюх [та ін.] ; за наук. ред. канд. екон. наук, проф. В. М. Петюха ; Держ. ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ: КНЕУ, 2015. 175 с.

30. Матукова Г.І. Розвиток корпоративної культури організацій: сучасний стан й актуальні проблеми / Г.І. Матукова // Держава та регіони. – 2016. – № 1. – С. 96-99.

31. Мурашко М.А. Менеджмент персоналу: навчально-практичний посібник / М.А. Мурашко. – 2-ге вид., стереотип. – К.: Знання, 2006. – 311 с.
32. Пахомов Ю.В. Система управління за результатами // Суспільні науки і сучасність – 2012 – №4 с.133-142
33. Погорєлова Т.О. Система управління персоналом як основний елемент системи управління підприємством / Т.О. Погорєлова, Ю.І. Ігнат'єва // Вісник Національного технічного університету “ХПІ”. – 2013. – № 21. –133 с.
34. Прохоров А.П. Українська модель управління // Журнал Експерт – 2011 – №3 с.384.
35. Скібіцький О.М. Управління людським потенціалом: персонал, психологія, мотивація, відповідальність: монографія / О.М. Скібіцький. – К.: ТОВ “ТриК”, 2013. – 582 с.
36. Сніжко С.В. Неформальні відносини і лояльність персоналу // Людина – 2019 – №4 С.120-123
37. Ткаченко А.М. Зарубіжний досвід формування кадрового потенціалу / А.М. Ткаченко // Вісник економічної науки України. – 2015. № 1. – С. 141- 146.
41. Ткаченко А.М. Професійний розвиток персоналу – нагальне завдання сьогодні / А.М. Ткаченко, К.А. Марченко // Економічний вісник Донбасу. – 2014. № 1 (35). – С. 194-197.
43. Щербина В.В. Соціологія управління. Проблема менеджменту в сфері управління людськими ресурсами // Соціологічні дослідження – 2012 – №7 с.57-69
44. Фартушна А.І. Матеріальна мотивація персоналу [Електронний ресурс] // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: V студ. наук.-практ. конф., 2010. – Х.: Магістр, 2010. – С. 137- 140.

45. Europe 2020 indicators, 01/04/2014. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)

46. Публічне управління у сфері зайнятості в Україні у контексті євроінтеграції: проблеми, ефективність, інноваційність, результативність: колективна монографія / за наук. ред. д. держ. упр. Р. В. Войтович та К.В. Дубич. Київ, 2020. 480 с.

47. Боков О.В. Нестандартні форми зайнятості як елемент гнучкості ринку праці. URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/nestandardni-formyzaunyatosti-yak-lement-hnuchkosti-rynku-pratsi/>

48. Васильченко В.С. Державне регулювання зайнятості: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2013. 252 с. 48. Офіційний сайт державної служби зайнятості. URL: <http://www.dcz.gov.ua>

49. Яхонтова Е.С. Довіра в управлінні персоналом. Зарубіжні підходи вітчизняний досвід оцінки // Соціологічні дослідження – 2016 – №9 с.117-121

50. Пахомова Т. І. Щодо моделей реформування системи державної служби / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 3 (63). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 137 – 141.

51. Пильгун Л. Визначення, критерії та методи оцінювання професійної компетентності державних службовців. *Вища освіта України*. – 2019. – №1. – С. 48 – 53.

52. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-п#Text>

53. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки, затверджений Розпорядженням Кабінету

Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/paran268#n268>.

54. Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Плецан Х. В. – Київ, 2014. – 20 с.

55. Побережна В. А. Формування та реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Побережна В. А. – Київ, 2014. – 23 с.

56. Покотило Т. В. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби / Т. В. Покотило // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1(48). – С. 185-191.

57. Авербух Г. М., Сухорукова А. Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. *Public management*. 2022. Т. 28, № 3. С. 10-16. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1).

58. Андрушко В. К. Управління персоналом: Політика. Стратегія. Тактика. Мотивація. Розвиток. Атестація. Ефективність. Хмельницький : Хмельницький ін-т регіонального управління та права, 2020. 255 с.

59. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.

60. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 343 с.

61. Гугял О. Я. Теоретичні засади управління розвитком персоналу. *Інноваційна економіка*. 2019. № 6(44). С. 194-198.

62. Загуменна Т. Вдосконалення управління персоналом в органі публічної влади. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки. Матеріали доповідей II Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (Тернопіль, 28 травня 2021 року)*. Ч. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. С. 130-132.

63. Левицька Н. Особливості управління керівним персоналом в органах державної служби України. Управління розвитком. 2018. № 7 (170). С. 135-138.

64. Маречик В. Я., Невмержицька С. М. Розвиток управлінського потенціалу як запорука успішного функціонування підприємства. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2017. № 3, Т. 2 (200). С. 237-242.

65. Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 16 січня 2021 року № 6-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-21#Text>

66. Прядко В. В., Пірен М. І. Кадрова політика – найважливіша державотворча цінність для реалізації реформ в Україні. Вісник НАДУ. 2017. № 3. С. 78-83.

67. Савельєв В. С. Методи управління персоналом. Київ : Професіонал. 2018. 325 с.

68. Стратегічне управління людськими ресурсами як елемент модернізації системи державної служби : навч. посібник / за заг . ред. Потяка В . Ю. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ. 2018. 193 с.

69. How States Engage in Evidence-Based Policymaking. A national assessment. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative. January 2017. URL: [http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how\\_states\\_engage\\_in\\_evidence\\_based\\_policymaking.pdf](http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf)

70. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web. 2013. Philosophical Transactions of the Royal Society A. Vol. 371: 20120382. URL: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

71. Millet Josh. The 2018 Human Resources Trends To Keep On Your Radar. URL: [www.talentmanagement.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018](http://www.talentmanagement.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018).

72. OECD Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD Publishing, Paris. 2016.