

УДК 35.08
doi 10.33287/102033

ГУСАК Ірина Володимирівна
голов. консультант секретаріату
депутатської фракції у Верховній Раді України

ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовується сутність і проблеми державної політики у сфері управління персоналом в органах влади та органах місцевого самоврядування. Аналізується якість підготовки спеціалістів для роботи в органах влади та органах місцевого самоврядування та визначаються шляхи підвищення рівня професійної компетентності персоналу. Стратегічним завданням підвищення ефективності державного управління органів влади та органів місцевого самоврядування є впровадження в їх діяльність методів кадрового менеджменту, підвищення рівня професійної компетентності працівників, формування корпоративної культури.

Ключові слова: державна політика, управління персоналом, державна політика управління персоналом, органи влади.

Постановка проблеми. Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, у тому числі й у державній політиці управління персоналом, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. У сучасних умовах суспільного розвитку особливого значення набуває розгляд питань кадрової політики держави в системі державного управління. Ця позиція пояснюється тим, що практична діяльність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування впливає на впровадження та реалізацію реформ у державі. Науково обґрунтованим є той факт, що державна політика у сфері управління персоналом має бути потужним реформаційним інструментом розвитку системи державної служби та провідним фактором підвищення ефективності системи державного управління в державі. Тому доречно звернути увагу на особливості реалізації державної політики у сфері управління персоналом і на місцевому рівні.

Невідкладного вирішення потребують такі проблеми, як: адаптація державної політики у сфері управління персоналом до вимог суспільних трансформацій у напрямі євроінтеграції, підвищення вимогливості та відповідальності державного службовця за якість виконуваних завдань; недосконалість законодавчої бази, (зокрема, відповідно до Закону України «Про державну службу» мають бути прийняті нормативні акти, спрямовані на реалізацію його приписів); відсутність стратегії підготовки персоналу за нових умов; непорядкованість, слабка функціональна визначеність структур з роботи з персоналом, недостатня кваліфікація персоналу служб управління персоналом, що призводить до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації державної політики у сфері управління персоналом розглядаються в роботах В. Авер'янова, Г. Агаманчука, В. Борденюка, С. Вдовенка, З. Гладуна, Я. Жовнірчика, А. Крусяна, Г. Лелікова, В. Лугового, В. Малиновського, Т. Мотренка, П. Надолішнього, С. Серьогіна, В. Олуйка, Т. Пахомової, С. Верби, В. Ємельянова, С. Дубенко, В. Князева, С. Вирового, І. Грицяка, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Ситника, Г. Щокіна та інших науковців.

© Гусак І. В., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

У вітчизняній науці державного управління проблема оптимізації діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування почала активно досліджуватися лише останнім часом, коли інститути місцевого самоврядування стали виходити на новий, якісний рівень політичного життя. Цікавими в цьому напрямі є також нещодавні дослідження й інших фахівців, таких як: В. Андріяш, М. Білинська, Р. Войтович, Д. Дзвінчук, О. Євтушенко, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, І. Лопушинський, Р. Плющ, А. Попок, В. Толкованов.

Звичайно, не можна згадати доробки всіх дослідників, які доклали зусиль у роботі над проблемами державної політики, зокрема в місцевому самоврядуванні, і це, безумовно, свідчить про те, що зазначена тема була і залишається актуальною протягом багатьох років, набуваючи особливого значення.

Питання системного підходу у формуванні персоналу в органах влади й місцевого самоврядування та управління відображені в роботах вітчизняних і зарубіжних політологів, соціологів, фахівців у галузі соціопсихології й політичної психології. У цьому контексті заслуговують на увагу праці Б. Ананьєва, О. Бабкіна, В. Губіна, Е. Ільїна, А. Крилова, Б. Ломова, Ю. Осичнюка, Н. Талізної. Окремі аспекти дослідження цієї проблеми висвітлені в роботах М. Альберта, В. Андрєєва, Е. Вятра, К. Гаджієва, Дж. Іванцевича, У. Іноземцева, Ж. Манделя та ін.

Наявність великої кількості наукових досліджень, присвячених теоретичним та прикладним аспектам реалізації державної політики у сфері управління персоналом, свідчить, що сучасні процеси модернізації та реформування країни потребують ефективної кадрової системи, яка включає сукупність кадрових інститутів, організаційних структур, що здійснюють цілісне управління кадровими процесами, та подальших наукових досліджень у сфері державної політики з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку держави. Тож, незважаючи на широку нормативну, наукову, навчально-методичну та іншу інформаційну базу в цій сфері, велике коло проблем, зокрема організаційного характеру, залишається невирішеним.

Метою статті є обґрунтування підходів до реалізації державної політики у сфері управління персоналом органів влади, зокрема на місцевому рівні, враховуючи фактор корпоративної культури як невід'ємного складника ефективної державної політики.

Викладення основного матеріалу. На думку вітчизняних учених В. Корженко, Г. Одінцової, Н. Мельтюхової, з якою ми погоджуємося, стратегічним завданням з підвищення рівня професійної компетенції працівників органів влади є впровадження в їхню діяльність методів управління персоналом [4]. Це передбачає постійне виконання в установах таких робіт, як: вивчення потреб установи в цілому і окремих підрозділів у розвитку персоналу; оцінювання потенціалу складу держслужбовців та посадових осіб місцевого самоуправління; визначення необхідності підвищення кваліфікації в установі та спеціальних навчальних закладах; вивчення ринку праці в регіоні та можливостей залучення в установу нових працівників, потрібних для її функціонування та розвитку; підбір, відбір персоналу, його атестація і щорічне оцінювання. Зважаючи на те що практичні аспекти реалізації державної політики у сфері державної служби на територіальному рівні покладені на служби управління персоналом, доцільно зупинитися на питаннях формування кадрового складу в органах влади та місцевих державних адміністрацій. Наприклад, як і кожна організація, місцеві державні адміністрації мають постійну проблему забезпечення своєї діяльності професійно підготовленим, позитивно налаштованим на досягнення поставлених цілей персоналом [3].

Вітчизняні вчені В. Корженко, В. Олуйко звертають увагу на актуальність питання – як забезпечити стратегічну спрямованість перетворень, не порушивши позитивні надбання команди однодумців [2; 4]. Першим найбільш простим і швидким напрямом у проведенні структурних і кадрових перетворень в органах влади та органах місцевого

самоврядування є заміна всього складу персоналу під впливом рішення «згори». Результат такого рішення передбачити дуже складно, оскільки людина, яка прийняла подібне рішення, повинна мати дуже вагомі причини (колективна порука, корумпованість працівників, ідеологічна заангажованість). Але кожна з означених причин потребує детального розгляду, доказу та відповідного покарання. Крім того, можливість застосування такого радикального заходу суперечить чинному законодавству. Другим напрямом структурних і кадрових змін можна визнати перетворення «знизу», коли під впливом високої корпоративної культури та чіткої системи управління розвитком персоналу з урахуванням законодавчих обмежень відбувається трансформація органів влади та органів місцевого самоврядування. Завдання діяльності кожного службовця на державній службі та в органах місцевого самоврядування слід конкретизувати під окремі категорії зайнятих, що забезпечить максимальне наближення до вирішення проблеми певних підрозділів, окремих посадових осіб, об'єднаних за ознакою функціональної однорідності або тісного виробничого взаємозв'язку для виконання конкретних завдань. Розглянемо цей процес на прикладі райдержадміністрації. Формування кадрового складу райдержадміністрації в цьому випадку доцільно здійснювати через систему управління персоналом, побудовану за матричним принципом [2].

Реалізація стратегічних рішень певного спрямування відбувається шляхом тимчасового чи довготривалого залучення відповідних посадовців до вирішення визначених завдань. Роль кадрової служби змінюється – замість пасивної фіксації переміщень на неї покладається завдання з розробки програм кадрового забезпечення кожного зі стратегічних рішень. Це зумовлює необхідність створення комплексного плану розвитку персоналу через систему добору, атестації, просування, навчання та перепідготовки кадрів. Створення колективів для вирішення певних завдань дозволить гнучко реагувати на нові вимоги, які виникають у діяльності районної державної адміністрації. У майбутньому тимчасові колективи можуть бути трансформовані в нові відділи або управління. Прийняття рішення зі включення державних службовців до виконання конкретних програм, які не є основною функцією підрозділу, де вони працюють, повинно враховувати результати трудової діяльності та особистих якостей працівників. У межах такої системи управління розвитком персоналу відділи кадрів повинні поступово переходити на метод паспортизації посад, експрес-метод оцінювання професійної компетенції та особистих якостей претендентів на посаду [1]. Змінюється роль кадровиків, їм надається значення основної ланки в кадровій роботі, яка полягає не стільки в обліку кадрового складу, скільки в кадровому менеджменті. Кадровий склад може змінюватися різними темпами: повільно – якщо зміни мають природний характер, базуються на інституційній пам'яті, збереженні організаційного досвіду, наслідуванні традицій (за рахунок передачі знань, досвіду від старшого покоління, шляхом навчання кадрів у закладах із підготовки державних службовців); швидко – якщо зміни пов'язані з терміновими або навіть надзвичайними обставинами (навчання відбувається через короткотермінові семінари, спецкурси тощо).

Потреба в проведенні ефективних перетворень у діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування викликає необхідність зміни державної політики у сфері управління персоналом. Важливу роль у цьому відіграє і корпоративна культура. За умов низької корпоративної культури швидкі зміни досягаються шляхом прийняття важких нагальних рішень про зміну кадрового складу або пересування службовців за посадами. Такі зміни, що не мають надійного підґрунтя в організації, дуже часто є випадковими, необачними, викликають запитання: «Чи буде краще?». Для більшості службовців, які не мають високої корпоративної культури, зміна завдань, повноважень, рівня відповідальності стає несподіваною, раптовою та породжує опір, подолання якого

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

потребує заходів із формування організаційної культури, для чого необхідні час та додаткові витрати. Водночас результат не обов'язково буде позитивним.

Висока корпоративна культура передбачає узгоджену діяльність усіх членів трудового колективу, наступність методів, організаційну пам'ять у роботі місцевих державних адміністрацій. Якщо колектив сформовано із фахівців, що відповідають потребам забезпечення реалізації стратегічних завдань регіону, то управління розвитком персоналу відбувається в умовах природних змін кадрового складу. Поступовість, обачність та наступність характеризують такі зміни. Державна політика управління персоналом дозволяє досягти стабільних високих результатів протягом тривалого часу. Проведення швидких кадрових змін в організаціях із розвинутою корпоративною культурою є менш болісним явищем. Зміни характеризуються обґрунтованою, координованою стрімкістю, поміркованим управлінням розвитком персоналу в умовах термінових потреб. Зазначені трансформації в кадровому складі організації повинні бути передбачені, працювати на реалізацію стратегічних перспектив та базуватися на гнучкій системі управління розвитком персоналу, запропонованій вище. З огляду на це ситуація в зовнішньому середовищі спричиняє адекватні заходи щодо змін в елементах системи управління. Досягнутий новий рівень кадрового забезпечення слід порівняти із розвитком інших елементів системи управління, визначаючи «слабку ланку» та траєкторію перетворень елементів системи управління для забезпечення відповідного рівня розвитку суб'єкта управління, якісні характеристики якого дозволяють вирішувати стратегічні завдання, що стоять перед органами влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, сформулюємо головну мету системи управління персоналом – забезпечення персоналом, організація його ефективного використання, професійного і соціального розвитку. Відповідно, завданням у межах цієї статті є визначення основних напрямів, у яких повинна здійснюватися перебудова кадрових служб щодо вдосконалення функціонування, розширення функціональних обов'язків працівників відповідних служб, підвищення їх самостійності у вирішенні проблем управління персоналом. Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси: системність, яка враховує різні аспекти кадрових питань – економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо; наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців; єдність та багаторівневість, що охоплюють увесь кадровий потенціал, кадрові процеси; перспективність, яка визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів; демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем; моральність – виховання в кожному працівникові чесності, упевненості, громадянської відповідальності; законодавча забезпеченість [1]. Саме ці риси, які стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності й сутнісної визначеності, уможливають її вплив на всі кадрові процеси в державі.

Висновки. Кадрове забезпечення органів влади та органів місцевого самоврядування включає багатоаспектний комплекс заходів, що реалізуються на практиці (організаційних, економічних, освітніх, соціально-психологічних) на різних етапах кадрової діяльності: від формування кадрового резерву та відбору на посади до стимулювання ефективної праці службовців, професійної кар'єри та звільнення з посади. Компетентність та ставлення до роботи кожного працівника є одним із найважливіших внутрішніх факторів, який визначає ефективність діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування. Стратегічним завданням підвищення ефективності державного управління органів влади та органів місцевого самоврядування є впровадження в їх діяльність методів кадрового менеджменту, підвищення рівня професійної компетенції працівників, формування корпоративної культури.

Список бібліографічних посилань

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
2. Олуйко В. М. Шляхи вдосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали наук.-практ. конф. У 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. Т. 1. С. 183 – 186.
3. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / [Н. Р. Нижник, В. С. Калиновський, В. І. Тимцуник та ін.]; за заг. ред. В. В. Рибачка та ін. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. 409 с.
4. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [монографія] / В. В. Корженко, Г. С. Одінцова, Н. М. Мельгюхова та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Харків: Магістр, 2014. 216 с.

List of references

1. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku: nauk. dop. / avt. kol. : Yu. V. Kovbasiuk ta in. Kyiv: NADU, 2012. 72 p. [in Ukrainian].
2. Oluiko V. M. Shliakhy vdoskonalennia realizatsii derzhavnoi kadrovoi polityky v rehionakh Ukrainy. *Suspilni reformy ta stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini*: materialy nauk.-prakt. konf. U 2 t. / za zah. red. V. I. Luhovoho, V. M. Kniazieva. Kyiv: Vyd-vo UADU, 2001. T. 1. P. 183 – 186. [in Ukrainian].
3. Rehionalna vykonavcha vlada Ukrainy: istoriia i suchasnist / [N. R. Nyzhnyk, V. S. Kalynovskiy, V. I. Tymtsunyk ta in.]; za zah. red. V. V. Rybaka ta in. Kyiv: Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy, 2007. 409 p. [in Ukrainian].
4. Terytorialne upravlinnia: problemy, rishennia, perspektyvy: [monohrafiia] / V. V. Korzhenko, H. S. Odintsova, N. M. Meltiukhova ta in.; za zah. red. V. V. Korzhenka. Kharkiv: Mahistr, 2014. 216 p. [in Ukrainian].

GUSAK Iryna
Chief Advisor to the Secretariat of the Parliamentary
Faction in the Verkhovna Rada of Ukraine

**TRENDS IN THE FORMATION OF STATE POLICY
IN THE HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC
AND LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES OF UKRAINE**

This article substantiates the essence and problems of state policy in the human resources management in public and local government authorities of Ukraine. The quality of specialist training for work in public and local government authorities is analyzed and the ways to improve the level of personnel professional competence are determined. The main problems of human resources management in the system of public authorities are covered. They are adaptation of state policy in the human resources management, increase in the demands and responsibility of the civil servant for the quality of tasks performed, etc. The purpose of the human resources management is to provide personnel, organize its effective use, professional and social development. Therefore, the task of this article is to determine the main directions of restructuring the human resources to improve the functioning, to expand the functional responsibilities of employees of relevant services, to increase their independence in solving problems of human resources management. The unresolved parts of the general problem are considered: the creation of a professional institute of public service; ensuring its effectiveness; the issue of improving the functioning of human resources of public authorities in Ukraine given modern achievements of the theory and practice of human resources management remains relevant. The changes in human resources in public authorities for the purpose of modernization of the legislation of Ukraine on public service and service in local government authorities are studied. The directions of improving the modern management system in public authorities to form the effective public policy are proposed.

Key words: state policy, personnel management, state policy of personnel management, government.

Надійшла до редколегії 03.04.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)