

DOI: [10.32702/2307-2156-2022.2.32](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2022.2.32)

УДК 351.82.332.12

*О. В. Аксьонова,
к. е. н., доцент кафедри управління і адміністрування,
Житомирський інститут ПрАТ "ВНЗ "МАУП", м. Житомир.
ORCID ID: 0000-0003-0380-9035*

*А. М. Волківська,
к. е. н., доцент, заступник директора з науково-методичної роботи,
Житомирський інститут ПрАТ "ВНЗ "МАУП", м. Житомир.
ORCID ID: 0000-0002-1254-6057*

*О. М. Яценко,
д. е. н., професор, професор кафедри міжнародної торгівлі і маркетингу,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана».
ORCID ID: 0000-0003-4399-2217*

*В. П. Яacobчук,
к. е. н., професор, завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та
публічного управління, Поліський національний університет
ORCID ID: 0000-0003-2147-7994*

*А. А. Завгородній,
магістрант кафедри управління і адміністрування,
Житомирський інститут ПрАТ "ВНЗ "МАУП", м. Житомир.
ORCID ID: 0000-0002-1541-1692*

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*О. Aksonova
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management and Administration,
Zhytomyr Institute of PJSC "IAPM", Zhytomyr.*

*А. Volkivska
PhD in Economics, Assistant Professor, Deputy Director for Scientific and Methodological Work,
Zhytomyr Institute of PJSC "University" MAUP ", Zhytomyr.*

*О. Yatsenko
Doctor of Economic Sciences, Professor,
Kyiv National Economic University Named After Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine;
V. Yakobchuk*

*PhD in Economics, Professor, Head of the Department of Economic Theory,
Intellectual Property and Public Administration, Polissya National University.*

*А. Zavorodni
Master's student of the Department of Management and Administration,
Zhytomyr Institute of PJSC "IAPM", Zhytomyr.*

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PERSONNEL POLICY IN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Докорінні зміни в багатьох галузях суспільного життя в Україні за роки незалежності, зокрема й кадровій системі, призводять до того, що більше уваги приділяється розумінню цих змін, оцінці новітніх проблем та визначенню можливих напрямів їх вирішення. В працях багатьох молодих та вже визнаних вітчизняних науковців досліджувалися шляхи вирішення проблем формування кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. Проте, реформаційні процеси потребують подальшого її удосконалення на основі врахування визнаного світового досвіду. Тому, метою дослідження є оцінка сучасних тенденцій у сфері формування кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також аналіз світових досягнень у цій царині для визначення пріоритетних напрямів її вдосконалення в українських реаліях.

Сьогодні стан місцевої влади в Україні класифікується як «бідний за кадрами». Зі зміною соціальної системи України постає проблема зміни кадрової політики в бік удосконалення концепції підготовки кадрів як інструменту правлячої еліти. Кадрова політика в органах влади та місцевого самоврядування в Україні ще не повністю відповідає сучасним вимогам і викликам. На різних рівнях влади досі відсутня програма дій щодо розвитку персоналу і кадровий процес зводиться до оволодіння негативними проявами в кадровій роботі, причинами конфліктів. Характеризується нестачею висококваліфікованих кадрів, трудової мотивації посадових осіб, засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки кадрів і кадрів, прогнозування потреби в кадрах тощо. У відділах кадрів більшості органів державної влади немає програм розвитку персоналу.

Отже, кадровий рівень є важливим критерієм ефективності державного управління у будь-якому демократичному суспільстві. Тому, необхідність розробки нової кадрової політики впливає із змісту поточних завдань держави та муніципалітетів. Концептуальний погляд на підготовку кадрів вищого щаблю управління у системі органів державної влади та місцевого самоврядування має передбачати наявність єдиного державницького підходу, концепції роботи з персоналом та стратегій його розвитку, формування механізму ефективного управління персоналом.

Radical changes in many spheres of public life in Ukraine during the years of independence, including the personnel system, lead to the fact that more attention is paid to understanding these changes, assessing new problems and identifying possible solutions. It is important to assess the problems of creating and implementing national personnel policy in public bodies, because the success of the state strategy as a whole depends on human resources. This analysis makes it possible to determine the effectiveness of national personnel policy, to shape its latest trends and priorities.

The works of many young and already recognized domestic scholars have explored ways to solve problems of personnel policy in public authorities and local governments. However, the reform processes need to be further improved based on recognized world experience. Therefore, the purpose of the study is to assess current trends in the formation of personnel policy in public authorities and local governments, as well as analysis of global achievements in this area to determine priority areas for improvement in Ukrainian realities.

Today, the state of local government in Ukraine is classified as «poor in personnel». With the change of the social system of Ukraine there is a problem of changing the personnel policy towards improving the concept of training as a tool of the ruling elite. Personnel policy in government and local self-government in Ukraine does not yet fully meet modern requirements and challenges. At various levels of government there is still no program of action for staff development and the personnel process is reduced to mastering the negative manifestations of personnel work, the causes of conflicts. It is characterized by a lack of highly qualified personnel, labor motivation of officials, means of diagnosing the personnel situation, assessment of personnel and personnel,

forecasting the need for personnel, etc. There are no staff development programs in the human resources departments of most public authorities.

Thus, the personnel level is an important criterion for the effectiveness of public administration in any democratic society. Therefore, the need to develop a new personnel policy stems from the content of the current tasks of the state and municipalities. The conceptual view on the training of managers in the local government system implies a unified state approach, the concept of personnel work, strategies for training, retraining and advanced training of local governments, the formation of a mechanism of targeted personnel management of local governments.

Ключові слова: оцінка стану, аналіз досвіду, удосконалення кадрової політики.

Key words: assessment of the situation, analysis of experience, improvement of personnel policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Останніми роками у системі державного управління та місцевого самоврядування накопичилось багато недоліків, зокрема, через прогалини у законодавчого врегулювання можемо спостерігати «лазівки», які сприяють недосконалості системи обслуговування населення через таке: недостатність розроблених теоретико-методичних засад обслуговування; відсутність незалежної оцінки якостей кандидатів, які претендують на роботу у державних установах; формалізованість конкурсів на заміщення вакантних посад у державних установах; неефективність процесу формування кадрового резерву як частини системи просування по службі, що створює можливості для неконкурсних призначень; відсутність у чинному законодавстві затвердженої процедури оцінки діяльності державних службовців за результатами їхньої роботи; недосконалість системи оплати праці у сфері державного управління; відсутність реальної відповідальності посадових осіб і т.д. Ці та інші проблеми потребують обов'язкового врегулювання.

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

В працях багатьох молодих та вже визнаних вітчизняних науковців – Т. П. Авраменко, Ю. П. Битяк, І. І. Бригілевич, І. А. Бутенко, С. І. Ванько, М. Д. Виноградський, Н. Т. Гончарук, Н. М. Грінівецька, О. А. Дороніна, Я. Ф. Жовнірчик, В. А. Загайний, В. Ф. Золотарьов, Ю. В. Ковбасюк, Н. М. Мельтюхова, В. М. Олуйко, А. І. Семенченко, С. М. Серьогін, О. М. Шканова, Ю. В. Яшина – досліджувалися шляхи вирішення проблем формування кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою дослідження є оцінка сучасних тенденцій у сфері формування кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також аналіз світових досягнень у цій царині для визначення пріоритетних напрямів її вдосконалення в українських реаліях. Аби досягти поставлену мету основними завдання наукового дослідження є:

- 1) дослідити сучасний стан та проблеми у сфері кадрового забезпечення в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- 2) дослідити зарубіжний досвід у формуванні кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- 3) розробити напрями розвитку організаційного забезпечення реалізації кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- 4) обґрунтувати перспективи розвитку кадрової політики в Україні на основі запровадження найкращих світових тенденцій щодо забезпечення кваліфікованими кадрами органів влади та муніципалітетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Для України характерним є два види державної служби: державна служба (діяльність регламентується ЗУ «Про державну службу» [14]) та служба в органах місцевого самоврядування (діяльність регламентується ЗУ «Про службу в Україні місцевого самоврядування» [15]). У таблиці 1 наведені дані щодо динаміки змін чисельності державних службовців України, які свідчать про те, що станом на 1.01.2021 р. (за даними «Національного агентства України з питань державної служби» [11]) працювало 351835 державних службовців та місцевих державних службовців, що становлять майже 0,9% від загальної кількості населення України. Разом з тим, чисельність посадових осіб місцевого самоврядування зазнає постійного зменшення – з 99204 у 2017 р. до 83465 у 2021 р. Отже, маємо усі підстави стверджувати, що процес масштабного реформування місцевого самоврядування продовжується.

Таблиця 1.
Динаміка зміни кількості державних службовців України, на початок року, осіб

Тип службовця	Роки					2021 р. до 2017 р.	
	2017	2018	2019	2020	2021	+/-	%
	Посадові особи органів місцевого самоврядування	99204	98117	97999	84548	83465	-15739
Інші державні службовці	268104	274739	335270	295709	268370	266	0,10
Разом	367308	372856	433269	380257	351835	-15473	-4,21

Джерело: складено авторами за [11, 12]

Динаміка зміни рівня освіти державних службовців наведена у таблиці 2. Дані таблиці свідчить про зростання кількості працюючих в органах державної влади та місцевого самоврядування, які закінчили вищі навчальні заклади – перші з 83,4% у 2017 р. до 92,3% у 2021 р., а другі – з 70,8% у 2017 р. до 74,5% у 2021 р. Кількість місцевих державних службовців, які підвищили свою кваліфікацію, зазнає негативної тенденції зменшення з 10636 осіб у 2016 р. до 7476 осіб у 2020 р., а от загальна кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію, навпаки – зросла з 40235 осіб у 2016 р. до 47222 осіб у 2020 р. [11, 12].

Таблиця 2.
Динаміка зміни освітнього рівня державних службовців України, на початок року, %

Тип службовця	Роки					2021 р. до 2017 р.
	2017	2018	2019	2020	2021	
Посадові особи органів місцевого самоврядування	70,8	72,2	73,4	72,7	74,5	3,7
Інші державні службовці	83,4	86,5	91,9	91,8	92,3	8,9

Джерело: складено авторами за [11, 12]

Дослідження структури заробітної плати в органах державної влади та місцевого самоврядування проведемо за такими компонентами: основна заробітна плата (до основної частини заробітної плати належить: посадовий оклад; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця), додаткова заробітна плата (до додаткової частини заробітної плати належить: надбавка за інтенсивність праці; надбавка за виконання особливо важливої роботи), премії та інші виплати (табл. 3). Дані таблиці свідчать про те, що найбільший відсоток основної частини заробітної плати в структурі загальної заробітної плати простежується лише в установах 5-го рівня державних органів – 88%, районних державних адміністраціях – 90%, а в інших державних органах – варіюється від 62% до 71%. Значення додаткової частини заробітної плати варіюється в межах 21-29% і лише установах 5-го рівня державних органів та в районних державних адміністраціях складає 7% та 5%, відповідно. Є усі підстави стверджувати, що найважливішою своєю функцією, якою є мотиваційна, заробітна практично державних службовців не виконує.

Таблиця 3.
Структура заробітної плати державного службовця в Україні за 2020 р.

	Основна ЗП	Додаткова ЗП	Премії	Інші виплати
1) за рівнем державних органів				
1-й рівень	65	26	8	0
2-й рівень	65	27	5	3
3-й рівень	64	27	7	2
4-й рівень	69	23	6	3
5-й рівень	88	7	3	3
2) по міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах, місцевих державних адміністраціях				
Міністерства		29	5	3
Міністерства ТО	62	28	7	3
ЦОВВ	66	26	7	2
ЦОВВ ТО	67	23	7	3
ОДА	71	21	6	3
РДА	90	5	2	3

Джерело: складено авторами за [11, 17]

Досліджуючи вже визнані проблеми формування кадрової політики в контексті адміністративної реформи в Україні було встановлено наступне:

1) О. Яковенко констатує, що «збереження низької якості послуг через відсутність чіткого переліку та розподілу адміністративних функцій між місцевою владою та органами виконавчої влади на місцевому рівні;

незначні бюд-жетні повноваження, делеговані державою місцевим громадам щодо надання соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо)» [18, с. 20];

2) законодавство, при формуванні структур відділів та місцевих громад, надає керівникам управлінь, міськвідділів та управлінь відомств право самостійно та без конкурсу приймати на роботу своїх помічників і радників [15], а це призводить до того, що відсутній ефективний контроль за підбором персоналу та створюють передумови для хабарництва під час процесу найму;

3) В. Малиновський стверджує, що «надмірна політизація виборних представників місцевих рад, різне комплектування органів місцевого самоврядування, принципи квотування та традиційний принцип лояльності, які лежать в основі регіональної кадрової політики, призводять до відкритого обслуговування чиновників із конкретними бізнес-інтересами, корупції, погіршення та значне ослаблення кадрового потенціалу. Відсутність професіоналізму, прозорості та соціальної прозорості в діяльності регіональних та місцевих органів влади загострює кадрову кризу в органах місцевого самоврядування [6, с. 500]»;

4) в інформаційно-аналітичному звіті «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні [6]» були сформовані основні причини невідповідності кадрів органів місцевої влади сучасним потребам їх реформування, серед яких варто виділити «відсутність стратегічних та системних цілеспрямованих підходів до підготовки кадрів, чітко визначеної державної політики у сфері професіоналізації державного управління та місцевих громад, невикористання сучасних технологій управління персоналом, іноземного інституційного досвіду в цій сфері; надмірне та постійне оновлення місцевих громад через їх природну мінливість, відсутність дієвої системи стимулювання праці державних службовців, а також необґрунтована політизація призначень, неефективне використання людських ресурсів; невідповідність у забезпеченні ресурсами потребам розвитку людських ресурсів, розвитку системи професійної підготовки працівників, зокрема слабка педагогічна, методична та технічна база професійної підготовки, недостатнє та неефективне фінансування, неефективне використання міжнародної технічної допомоги для цієї мети [4]».

На рисунку 1 представлені основні наслідки прогалін у кадровій політиці на державному та муніципальному рівнях в Україні.



Рис. 1. Наслідки прогалін у кадровій політиці в органах державної влади та місцевого самоврядування
Джерело: складено авторами

Кадрова політика в органах влади та місцевого самоврядування в Україні ще не повністю відповідає сучасним вимогам і викликам. На різних рівнях влади досі відсутня програма дій щодо розвитку персоналу і кадровий процес зводиться до оволодіння негативними проявами в кадровій роботі, причинами конфліктів. Характеризується нестачею висококваліфікованих кадрів, трудової мотивації посадових осіб, засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки кадрів і кадрів, прогнозування потреби в кадрах тощо. У відділах кадрів більшості органів державної влади немає програм розвитку персоналу. «Більшість зарубіжних країн вже пережили такі кризи і мають позитивний досвід їх подолання. Врахування їхнього досвіду дозволило б ефективно реформувати кадрову політику органів державного управління України [2, с. 105]».

Досліджуючи світовий досвід щодо забезпечення кваліфікованими кадрами органів влади та муніципалітетів було встановлено, що особлива увага приділялася такому: створенню відкритих та прозорих конкурсних процедур; запровадження принципів рівного доступу для всіх, хто бажає працювати професійно; професійній адаптації; просуванню державних службовців через ієрархічні градації, механізми оцінки діяльності державних і муніципальних служб (табл. 3).

Таблиця 3.

Світовий досвід щодо забезпечення кваліфікованими кадрами органів влади та муніципалітетів

Особливості кадрового забезпечення країни:	
Японія	<ul style="list-style-type: none"> - призначення на посаду здійснюється за результатами вступних іспитів, які доступні для всіх бажаючих після того, як час і місце проведення іспитів будуть оголошені в ЗМІ; - право кожного працівника на підвищення офіційно закріплено (Рада персоналу щорічно проводить добірні іспити); - претендент повинен мати відповідну підготовку, але рішення про перехід буде прийнято після випробувального терміну (6 місяців), незалежно від результатів іспитів.
США	<ul style="list-style-type: none"> - конкурсні процедури заміни, підвищення на основі іспитів, а щорічні сертифікати спонукають працівників постійно вдосконалювати свою кар'єру. - «іспити на державну службу проводяться в три етапи: оцінка загальної інтелектуальної готовності кандидата щодо історії та державного устрою країни, економіки, географії, права, міжнародних відносин; оцінка здатності кандидата вільно висловлювати свою думку англійською мовою; перевірка професійних якостей та навичок спілкування, вміння діяти в різних ситуаціях [7, с. 13]»; - «під час щорічної оцінки працівники звітують про виконання встановленого на початку року плану роботи та подають письмовий звіт за певною формою. Якщо з якихось причин працівник не виконав річний план, він має право пояснити обставини, які йому заважають. Результати такої оцінки є підставою для підвищення або звільнення особи або застосування певних стягнень [20, С. 682]».
Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> - є спеціальна підготовча служба, запроваджено випробувальний термін, протягом якого працівника не можна просувати по службі, а розвиток кар'єри ґрунтується на результатах складених іспитів; - державні службовці можуть призначаються довічно, або укладається трудовий договір, який може бути розірваний; - «найважливішим нормативно-правовим актом, що регулює правове становище бюрократії, є «Федеральний закон про державних службовців», який був прийнятий у 1953 р. і застосовується в чинній редакції [20, С. 682].
Франція	<ul style="list-style-type: none"> - «посадові особи підвищуються не більше ніж через три роки після вступу на службу незалежно від оцінки їх роботи, запроваджено так звану «таблицю просування по службі» [10, с. 34]»; - «для успішного кар'єрного розвитку французьких державних службовців досвід важливіший за ділові чи професійні якості будь-якої людини [18, с. 18]»; - має складну систему відбору, де «нижчі й вищі посади конкурсу не підлягають, працівники призначаються на вищі посади, а найнижчі – шляхом заліків та іспитів за фахом. Паралельно проводяться три конкурси (у вигляді іспитів із порівнянням послужного списку кандидатів на посади): перший – для випускників коледжу; другий - для персоналу; третій – для тих, хто вступає до Національної адміністративної школи [19, с. 237]».
Ірландія	<ul style="list-style-type: none"> - створення державного органу, відповідального за набір та відбір державних службовців (наприклад, у системі казначейства створена Служба публічних призначень (PAS), а її основними завданнями є забезпечення відбору та набору кадрів державної служби в інтересах міністерств та органів влади (за запитом), що сприяє зростанню світової державної служби); - PAS здійснює контроль за дотриманням правил проведення процедур відбору на держслужбу в міністерствах та органах влади, які мають відповідний дозвіл на само-стійне проведення процедур відбору (такий підхід вважається виправданим і може бути використаний в контексті позасудового контролю за призначенням на державну службу); - «Веб-портал PAS є не лише джерелом інформації, а й засобом первинної оцінки претендентів при обстеженні вакантної посади на державній службі. Зокрема, на порталі зберігається інформація про персональні дані, проводиться первинна оцінка знань спеціалістів, тести для визначення якості бізнесу тощо. У рамках створення єдиної кадрової системи державної служби розроблено Систему управління персоналом (СУЛР). Протягом двох років органи державної виконавчої влади Ірландії були пов'язані з HRMS. Основним завданням є відрив від рутинної роботи кадрових служб міністерств і відомств та їх концентрація на розробці кадрової стратегії в цілому [19, с. 240]».
Сінгапур	<ul style="list-style-type: none"> - кожен державний службовець має право на 100 годин навчання на рік, з яких 60% – це професійні курси, а 40% – курси підвищення кваліфікації та підвищення кваліфікації; - державна служба має Кодекс поведінки державних службовців, який заснований на затверджених принципах [1] (в Україні є аналогічний Кодекс, який затверджений постановою Кабміну від 11 лютого 2016 р. № 65); - існують суворі покарання за порушення принципів Кодексу поведінки держслужбовців, якщо Бюро з розслідування корупції та зловживання їх виявив.
	<ul style="list-style-type: none"> - атестаційна комісія відповідає за визначення критеріїв оцінки діяльності. Атестація та оцінка персоналу суворо регламентується на всіх етапах процесу. Атестація здійснюється шляхом заповнення анкети для особи, яка підлягає сертифікації, яка включає особисту інформацію, мету та опис роботи за минулий та наступний рік, пропозиції щодо навчання, деталі та оцінку особистих характеристик, оцінку можливий кар'єрний ріст, думки про затвердження звіту про працівника та його звіту; - «механізмами відбору є письмовий іспит та співбесіда. Заяви від випускників вищів віком від 20 до 28 років приймаються на роботу в категорії адміністраторів. Іспити складаються з письмових відповідей на загальні технічні запитання, тестів та співбесіди. Усі, хто пройде конкурс, отримують від комісії посвідчення працівника, яке дає право на заміну відповідної посади. Їм гарантується працевлаштування, а дострокове звільнення відбувається дуже рідко [9, с. 69]».
Польща	<ul style="list-style-type: none"> - після конкурсу оголошуються не лише прізвища набраних, а й імен не набраних кандидатів (це дуже важливо, оскільки як сам процес експертизи, так і її результати є доступними для громадськості); - створюються умови для громадського формування дієвого державного кадрового резерву, що є необхідною умовою ефективного функціонування системи набору кадрів (необов'язково залучати представників ззовні).

Джерело: складено авторами

Постійне підвищення рівня професійної підготовки є надзвичайно актуальною для різних країн світу. Існують різні системи підготовки державних службовців (табл. 4), а їх специфіка залежить від багатьох факторів (наприклад, в об'єднаних державах домінують тенденції до централізованого навчання державних службовців, а у федеральних державах навчання переважно децентралізоване. Крім того, система освіти залежить від типу державної служби – кар'єра (Європа) чи контрактна (Північна Америка)).

Таблиця 4.
Приклади систем підготовки державних службовців у різних країнах
Установи, що займаються професійною підготовкою у країні:

Франція	Національна школа управління здійснює підготовку державних службовців, Національний інститут територіальних досліджень – вищих місцевих державних службовців, а 5 регіональних інститутів державного управління готують державних службовців середньої ланки. Проводиться оцінка слухачів і, залежно від місця, випускнику надається можливість обрати посаду.
Польща	Головний навчальний заклад – Національна школа державного управління, де студенти навчаються півтора року, а після закінчення – працевлаштовані до органів влади, де мають відпрацювати п'ять років. Вищі школи державного управління.
Греція	Навчальний центр державного управління та місцевого самоврядування, що забезпечує професійне навчання працівників різних секторів державного сектору та посадових осіб місцевого самоврядування на виборних посадах.
Німеччина	Федеральна академія державного управління Міністерства внутрішніх справ здійснює підготовку новопризначених державних службовців, підвищення кваліфікації вищого керівництва, консулює з питань добору, оцінки та підвищення кваліфікації кадрів. Федеральна середня школа для державного та місцевого самоврядування та відповідні державні школи.
Швейцарія	Швейцарська школа державного управління готує до державного управління в таких сферах: державне управління та маркетинг, європейський громадський порядок, державні фінанси, державне управління та політичні інститути, оцінка державної та місцевої політики, громадська екологічна політика, громадський порядок та людські ресурси, соціальна політика, громадський порядок та інформаційні системи.
США	Школа державного управління. Гарвардський університет Дж. Кеннеді, Вища школа державної служби. Р. Вагнер з Нью-Йоркського університету готує фахівців для роботи у вищих органах влади. Вашингтонський інститут менеджменту, Інститут публічної політики – Навчання середнього менеджменту.
Канада	Канадська школа державної служби надає базову освіту, перепідготовку, консультаційні послуги для державних службовців, науково-методичну підтримку державних службовців.

Джерело: складено авторами за [7; 13]

Отже, до першочергових завдань щодо усунення несприятливих явищ у національному суспільстві є побудова досконалої кадрової політики у державному управлінні, а основним аспектом кадрової адміністративно-територіальної реформи має бути розвиток необхідного кадрового потенціалу. Також актуальним буде питання освіти та підготовки кадрів служб управління персоналом. На рисунку 2 нами сформульовані найважливіші завдання кадрових служб та керівників різних державних установ, які дозволять підвищити рівень ефективності кадрової роботи.



Рис. 2. Найважливіші завдання кадрових служб та керівників органів державної влади та місцевого самоврядування

Джерело: складено авторами.

Для запровадження ефективних процедур роботи з персоналом в органах влади та місцевого самоврядування, які відповідають сучасним реаліям, необхідно, у першу чергу, організувати ефективну роботу служб управління персоналом, до складу яких, окрім менеджерів з персоналу, мають входити спеціалісти з типового тестування та психологи на умовах штатного або позаштатного використання. Також слід визначитися з найзначимими функціями управління персоналом, які б дозволили досягти визначеного рівня ефективності управління персоналом (рис. 3), а виконання різних кадрових процедур має відповідати Конституції України, Кодексу законів про працю України, Закону України про державну службу та іншим законам України, затвердженим Верховною Радою України міжнародним договорам, рішенням Верховної Ради України, указам Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади та інших нормативно-правових актів.

**ФУНКЦІ СЛУЖБИ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ
в органах державної влади та органів самоврядування**

- 1) організовує роботу щодо розробки структури державного органу;
- 2) розробляє і бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби;
- 3) вносить пропозиції керівнику державної служби з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту;
- 4) здійснює аналітичне-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби з питань управління персоналом;
- 5) контролює розроблення посадових інструкцій державних службовців державного органу, які затверджує керівник державної служби, а також переглядає їх на відповідність встановленим законодавством вимогам;
- 6) проводить роботу щодо створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури у колективі, розв'язання конфліктних ситуацій;
- 7) вивчає потребу в персоналі на вакантні посади в державному органі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби;
- 8) разом з іншими структурними підрозділами державного органу: організовує роботу щодо розробки положень про структурні підрозділи; опрацьовує штатний розпис державного органу;
- 9) спільно з бухгалтерською службою організовує роботу щодо мотивації персоналу державного органу; забезпечує планування службової кар'єри, планомірне заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 10) узагальнює потреби державних службовців у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державного органу;
- 11) аналізує кількісний та якісний склад державних службовців.

Рис. 3. Функції служби кадрового менеджменту, що пропонується впровадити в органах державної влади та місцевого самоврядування

Джерело: [3]

У світовій практиці при здійсненні кадрового менеджменту в державних установах відомі випадки, коли користується послугами фірм кадрового рекрутингу. Основними завданнями в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в умовах України є прискорення реалізація державної політики у сфері державної служби з кадрової роботи через організацію такого:

- 1) допомоги у здійсненні аналітичної та організаційної роботи з управління персоналом;
- 2) забезпеченні задоволення потреби в кадрах та у їх ефективному використанні;
- 3) моделюванні прогнозів розвитку персоналу, професійної кар'єри працівників, підготовки державних службовців тощо;
- 4) оптимізації системи документації державної служби та виробничих відносин тощо.

В. Малиновським були визначені складові ринку HR Consulting, який передбачає як один з напрямів: «... підбір кваліфікованого персоналу для консалтингових організацій на платній основі шляхом: використання бази даних; прямий пошук (executive search); «полювання за головами» (headhunter) т. зв.; аутсорсинг (Outsourcing – листи зовнішнього джерела); передача непрофільних функцій зовнішньому підряднику [6, с. 441]».

«Попит на вітчизняному ринку персональних послуг сьогодні чітко сегментував основні постачальники

цих послуг: фірми, що спеціалізуються на підборі керівників високого рівня та ексклюзивних професіоналів; агентство з підбору персоналу (агентства з підбору персоналу); бюро зайнятості [16, с. 46]». На думку О. Оболенського «основними причинами низького попиту на персонал Ukraine Consulting є макроекономічна ситуація та загальний спад комплексної ділової активності; відсутність культури з боку незалежних експертів; занепокоєння щодо порушення конфіденційності; низька кредитоспроможність клієнтів; нездатність оцінити переваги консультаційних послуг; відсутність гарантії конкретних результатів і позитивного ефекту поради; труднощі в отриманні об'єктивної інформації про консультантів та їхні навички [8, с. 78]».

Ю. В. Ковбасюк та А. І. Семенченко дійшли висновку, що «сьогодні постачальник послуг кадрового консультування пропонує споживачам широкий спектр послуг, у тому числі:

- консультації щодо системи управління персоналом, розроблення кадрової політики;
- удосконалення організаційної структури та штату;
- розробка системи мотивації та оцінки персоналу;
- цілеспрямований підбір персоналу (відбір дуже рідкісних спеціалістів);
- особисті тести;
- матеріально-технічне забезпечення персоналу;
- аутсорсинг;
- кадровий аудит;
- зовнішня кадрова служба тощо [5, с. 34]».

Отже, основними завданнями управлінського кадрового консалтингу є: організація людських ресурсів «з нуля»; підвищення ефективності наявних людських ресурсів; розробка та оптимізація конкретних процедур управління персоналом; коригування персоналу; система стимулювання та мотивування; навчання та розвиток. У таблиці 5 представлена класифікація консультаційних кадрових послуг, що пропонується в системі кадрового консалтингу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Таблиця 5

Класифікація консультаційних кадрових послуг, що пропонується в системі кадрового консалтингу органів державної влади та місцевого самоврядування

Завдання HR-відділу	Послуги HR-консалтингової компанії
Розробка політики кадрової роботи з персоналом	Розробка HR-стратегії
Організаційна побудова HR-відділу	Формалізація HR-процедур (розробка посадових інструкцій, положень, організаційної структури)
Пошук і підбір персоналу	Рекрутинг
Адаптація. Введення нових співробітників на посаду, а також супроводження штатних співробітників на нові для них посади	Створення системи адаптації, каучинг персоналу
Розробка мотиваційної системи	Система мотивації персоналу
Кадровий і управлінський документообіг	Формування соціального пакета
Формування і реалізація навчальних програм	Аутсорсинг. Функції HR-адміністрування й нарахування заробітної плати
Розробка та впровадження елементів корпоративної культури	Розвиток і навчання персоналу
Робота з лояльності персоналу	Місія й цінності установи, формування її внутрішнього іміджу та впровадження цінностей
Формування внутрішнього кадрового резерву	Організація корпоративних заходів

Джерело: складено авторами.

Досліджуючи види кадрових консультаційних послуг у системі управління персоналом в органах державної влади та місцевого самоврядування нами були виділені найважливіші їх види, які наведені у таблиці 6.

Таблиця 6.
Основні види послуг кадрового консультування в системі управління персоналом
в органах державної влади та місцевого самоврядування

Вид кадрової консалтингової послуги	Зміст послуги
Підбір, відбір та найм персоналу	Процес підбору-відбору кадрів на основі формалізованої та системної роботи.
Адаптація персоналу	Проведення «супроводу» працівника на робочому місці, його включення в систему колективних взаємовідносин, засвоєння умов праці й дисципліни, а також оволодіння професійними навичками та вміннями у короткий термін.
Розвиток і навчання персоналу	Усунення розриву між можливостями працівника (що працівник знає та вміє) та потребами у роботі (що йому необхідно знати та вміти, вирішуючи завдання на своїй посаді).
Оцінка персоналу	Формалізоване проведення оцінки відповідності працівника посаді, що займає, чи посаді, відповідно заданим критеріям, на яку він претендує.
Ассесмент-центр	Через комплексне оцінююче дослідження виявлення визначених якостей у працівників для виконання типових для даної чи потенційних завдань, які мають відповідати посаді.
Мотивація персоналу	Створення умов регулювання трудових відносин через потребу самовідданої праці, тобто спонукати до праці з метою досягнення загальних цілей.
Аутсорсінг персоналу	Кадровий супровід установи (повний або частковий) в ролі зовнішньої служби управління персоналом.
Формування корпоративної культури	Стратегічний інструмент для орієнтування всіх підрозділів та окремих співробітників на загальні цілі, мобілізацію колективних здібностей, забезпечення відданості справі.

Джерело: розроблено авторами.

Отже, безпосередні функції системи рекрутингової освіти та відповідних кадрових служб пропонується покласти як державним, так і приватним установам та організаціям, оскільки кадровий рівень є важливим критерієм ефективності державного управління у будь-якому демократичному суспільстві.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМУ

Процеси соціально-економічної та політичної трансформації українського суспільства призвели до суттєвих змін у кадровій політиці, а це передбачає, що саме кадри є важливим критерієм ефективності державного управління в цілому. Досліджуючи сучасний стан та проблеми у сфері кадрового забезпечення в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також світовий досвід щодо забезпечення кваліфікованими кадрами органів влади та муніципалітетів було встановлено:

1) стан кадрового забезпечення в органах державної влади та місцевого самоврядування класифікується як «бідний за кадрами», оскільки зі зміною соціальної системи України постала проблема зміни кадрової політики в бік удосконалення концепції підготовки кадрів як інструменту правлячої еліти;

2) необхідність розробки нової кадрової політики впливає із змісту поточних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування (основними завданнями є: організація людських ресурсів «з нуля»; підвищення ефективності наявних людських ресурсів; розробка та оптимізація конкретних процедур управління персоналом; коригування персоналу; система стимулювання та мотивування; навчання та розвиток);

3) особлива увага у різних країнах світу, які досягли значного успіху у питаннях державного управління, приділялася такому: створенню відкритих та прозорих конкурсних процедур; запровадження принципів рівного доступу для всіх, хто бажає працювати професійно; професійній адаптації; просуванню державних службовців через ієрархічні градації, механізми оцінки діяльності державних і муніципальних служб.

Отже, для запровадження ефективних процедур кадрової роботи в органах влади та місцевого самоврядування необхідно організувати ефективну роботу служб управління персоналом, до складу яких, окрім менеджерів з персоналу, мають входити спеціалісти з типового тестування та психологи на умовах штатного або позаштатного використання, оскільки кадровий рівень є важливим критерієм ефективності державного управління у будь-якому демократичному суспільстві. Системні дослідження різних напрямів кадрової роботи в органах влади та місцевого самоврядування з метою виявлення різних її недоліків мають бути направлені на ефективне удосконалення існуючої системи підготовки державних службовців в Україні та виконуваної роботи ними на державній службі.

Список використаних джерел.

1. Білорус Т. Кадровий аудит: проблеми і перспективи використання. *Теоретичні та прикладні*

питання економіки. 2014. № 1(28). С.335-345.

2. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
3. Завгородній А. А. Сучасні проблеми та шляхи розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. Дипломна робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом», Київ. 2021.
4. Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні». Київ, 2017. URL: <http://pleddg.org.ua/ua/2017/informaciynoanalitichniy-zvit> (дата звернення: 11.01.2022).
5. Ковбасюк Ю. В., Семенченко А. І. Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток. Київ : НАДУ, 2015. 404 с.
6. Малиновський В. Державне управління. Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2015. 558 с.
7. Мельтюхова Н. М. Зарубіжний досвід публічного адміністрування. Київ: НАДУ, 2016. 28 с.
8. Оболенський О. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування. Хмельницький: Поділля, 2016. 570 с.
9. Олуйко В. М. Шляхи вдосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали науково-практичної конференції*. К.: Вид-во УАДУ, 2020. С. 33-35.
10. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні. *Вісн. держ. служби України*. 2021. № 3. С. 67-73.
11. Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 12.01.2022). 10
12. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua. (дата звернення: 12.01.2022).
13. Падалко Г. В. Теорія служби в органах місцевого самоврядування в Україні: муніципально-правове дослідження: монографія. Харків: Право, 2019. 288 с.
14. Про державну службу: Закон України від 15 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 09.01.2022).
15. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 09.01.2022).
16. Сergygin S. M., Goncharuk N. T. Кадрова політика і державна служба : навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2011. 352 с.
17. Статистичний звіт про результати моніторингу оплати праці державних службовців у 2020 р. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/statistichnij-zvit-pro-rezultati-monitoringu-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv-u-2020-roci> (дата звернення: 14.01.2022).
18. Яковенко О. Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи. *Вісн. держ. служби*. 2021. № 3. С. 17-23.
19. Яшина Ю. В. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби. *Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр / редкол. : С. М. Сergygin (голов. ред). Д.: ДРІДУ НАДУ, 2021. № 1 (4). С. 236-245.*
20. Perry J. L., A. Hondeghem, and L. R. Wise. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the 28 Future. *Public Administration Review*. 2016. № 70 (5), P. 681-690.

References.

1. Bilorus, T. (2014), "Personnel audit: problems and prospects of use", *Teoretychni ta prykladni pytannia ekonomiky*, vol. 1(28), pp.335-345.
2. Zhovnirchuk, Ya. (2017), "Modern personnel policy in state authorities and local governments", *Investytsiyyi: praktyka ta dosvid*, vol. 12, pp. 102–107.
3. Zavorodnii, A. A. (2021), "Modern problems and ways of development of personnel policy in public authorities and local self-government", Thesis for the second (master's) level of higher education in the specialty 281 "Public Administration", PrAT «VNZ «Mizhrehionalna akademiia upravlinnia personalom», Kyiv, Ukraine.
4. Information and analytical report "Analysis of the situation regarding professional training, retraining and advanced training of civil servants and officials of local governments in Ukraine." Kyiv, 2017, available at: <http://pleddg.org.ua/ua/2017/informaciynoanalitichniy-zvit> (Accessed 11 Jan 2022).
5. Kovbasiuk, Yu. V. and Semenchenko, A. I. (2015), *Instytutsiine zabezpechennia kadrovoi polityky u derzhavnomu upravlinni: stanovlennia ta rozvytok* [Institutional support of personnel policy in public administration: formation and development], NADU, Kyiv, P. 404.
6. Malynovskiy, V. (2015), *Derzhavne upravlinnia* [Governance], Red.-vyd. vidd. "Vezha " Vol. derzh. un-tu im. Lesi Ukrainy, Lutsk, Ukraine, P. 558.
7. Meltiukhova, N. M. (2016), *Zarubizhnyi dosvid publichnoho administruvannia* [Foreign experience of

public administration], NADU, Kyiv, P. 28.

8. Obolenskyi, O. (2016), *Derzhavne upravlinnia, derzhavna sluzhba i mistseve samovriaduvannia* [Public administration, civil service and local self-government], Podillia, Khmelnytskyi, Ukraine, P. 570.
9. Oluiko, V. M. (2020), "Ways to improve the implementation of state personnel policy in the regions of Ukraine", *Suspilni reformy ta stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini* [Social reforms and the formation of civil society in Ukraine], *Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii* [Proceedings of the scientific-practical conference], Vyd-vo UADU, Kyiv, P. 33-35.
10. Oluiko, V. (2021), "Features of public administration reform in Ukraine", *Visn. derzh. sluzhby Ukrainy*, vol. 3, pp. 67-73.
11. Official web portal of the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs, available at: <https://nads.gov.ua> (Accessed 12 Jan 2022).
12. Official website of the State Statistics Service of Ukraine, available at: www.ukrstat.gov.ua (Accessed 12 Jan 2022).
13. Padalko, H. V. (2019), *Teoriia sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: munitsypalno-pravove doslidzhennia: monohrafiia* [Theory of service in local government in Ukraine: municipal legal research: monograph], Pravo, Kharkiv, P. 288.
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Civil Service", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (data zvernennia: 09.01.2022).
15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 09 Jan 2022).
16. Serohin, S. M. and Honcharuk, N. T. (2011), *Kadrova polityka i derzhavna sluzhba: navchalnyi posibnyk* [Personnel policy and civil service: a textbook], Dnipropetrovsk, Ukraine, P. 352.
17. National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs, Statistical report on the results of monitoring the remuneration of civil servants in 2020, available at: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/statistichnij-zvit-pro-rezultati-monitoringu-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv-u-2020-roci> (Accessed 14 Jan 2022).
18. Yakovenko, O. (2021), "State regional policy as a component of administrative reform", *Visn. derzh. Sluzhby*, vol. 3, pp. 17-23.
19. Yashyna, Yu. V. (2021), "Adaptation of foreign experience in managing the professional development of civil service personnel", *Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia: zb. nauk. pr.*, vol. 1 (4), pp. 236-245.
20. Perry J. L., A. Honddeghem, and L. R. Wise. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the 28 Future. *Public Administration Review*. 2016. # 70 (5), P. 681-690.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2022 р.