

УДК 35.08(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.17>**О. І. Компанець**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню проблем управління персоналом в органах виконавчої влади. Вказується на наявність тісного зв'язку між якістю кадрового забезпечення державних установ і ефективністю публічного управління. Тому стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади. Визнається, що до цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує вдаватися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади. На основі проведеного дослідження виявлено, що спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички, і принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко вписаними вимогами. Для європейських країн та України спільними є і методологічні проблеми формування критеріїв підбору, добору та відбору кадрів і управління персоналом органів виконавчої влади. В статті сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів установам; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; прив'язка оплати праці до ключових показників ефективності (KPI); формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; впровадження гнучких графіків роботи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.*

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

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

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оскільки людський фактор, особистісні харак-

теристики службовців і посадових осіб органів виконавчої влади мають вирішальний вплив на якість публічного управління, проблемам управління персоналом на державній службі, налагодженню роботи служб з управління персоналом, стратегічним питанням модернізації публічної служби приділяється увага з боку як науковців, так і представників органів державної влади. Очільник Національного агентства з питань державної служби України (НАДС) і науковець Н. Алюшина звертає увагу, що стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади [1]. Обґрунтуванню напрямів та принципів модернізації публічної служби присвячені роботи Т. Мотренка [2], О. Пархоменко-Куцевіл [3],

Н. Стецюк [4]. Безпосередньо питанням управління персоналом та кадрової політики в органах виконавчої влади приділена увага з боку таких дослідників, як П. Сидоренко [5], С. Серьогін, Є. Бородін, К. Комарова, Н. Липовська, Т. Тарасенко [6], А. Гришук [7] та ін. Розробки названих та інших авторів є важливими для теорії управління персоналом в публічній сфері, оскільки їх метою є знаходження механізмів відбору на державну службу людей, вмотивованих служінням державним інтересам. До цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує знову і знову повертатися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів державної влади.

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

**Виклад основного матеріалу.** Якщо виходити з того, що всі рішення в державі ухвалюються людьми по відношенню до людей, то державних службовців слід визнати тим ресурсом системи державного управління, який у першу чергу обумовлює її ефективність. Кадри, як специфічний і водночас найважливіший ресурс публічного управління («кадри вирішують усе» продовжує мати значення!), представлені людьми зі своїми конкретними наборами характеристик, конфігурація яких обумовлюється поєднанням сильних і слабких якостей певної людини. Ця даність лежить в основі формування дилеми підбору, відбору і добору кадрів: основним критерієм процесу кадрового забезпечення органів державної влади має бути *набір позитивних рис людини і її професійні якості* чи наявність слабких місць у фаховій підготовці особи? О. Пархоменко-Куцевіл зауважує, що в сфері державного управління «...фахівець під час своєї діяльності проходить декілька видів відбору, зокрема: відбір при вступі на державну службу (відбір на певну посаду державної служби), а також багаторазовий відбір, який проводиться протягом проходження державної служби (відбір на державній службі – пролонгований відбір)» [8], а, отже, щоразу при цьому виникає описана дилема. Формування технологій кадрового відбору лежить в основі підвищення якості управління кадрами і людськими

ресурсами взагалі. Питання управління кадрами в органах державної влади стало настільки важливим, що НАДС, із залученням аналітичних матеріалів міжнародних організацій (зокрема, International Public Management Association for Human Resources, Victorian Public Sector Commission / VPSC) розробило «Методологію визначення спроможності служб управління персоналом державних органів» [9], спрямовану на поліпшення роботи кадрових служб.

Якщо вести мову про органи виконавчої влади, то слід зосередити увагу на проблемних питаннях управління персоналом в системі державної служби і тут слід відрізнити державних службовців, що виконують функції держави і отримують заробітну плату з бюджету [10], від посадових осіб, які можуть працювати як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування [11]. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом (табл. 1). Спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: *принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички*, і *принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко виписаними вимогами*. Причому, до проведення реформи державної служби в країнах Центральної і Східної Європи принципи управління персоналом не були визначені законодавчо і не розмежовувалися політика та адміністрування, тому політична лояльність в кар'єрі державних службовців мала велике значення.

Зрозуміло, що історичний досвід, традиції та геополітичні тяжиння обумовлюють різноманітність поєднання методів кадрової селекції в різних країнах, попри прикладення значних зусиль щодо уніфікації методик підбору, добору та відбору кадрів. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходиться зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер (табл. 2).

Означені методологічні проблеми не мають простих способів розв'язання, а їх складність

Таблиця 1

## Різноманітність підходів щодо управління органами виконавчої влади в окремих країнах Центральної і Східної Європи

Країна	Особливості системи управління персоналом		
	наявність спеціального органу управління держслужбою	законодавче забезпечення держслужби	орган управління персоналом
Латвія	Державна канцелярія, підпорядкована прем'єр-міністру	Закон «Про державну службу»	Державна канцелярія – формування політики управління персоналом
Литва	Департамент державної служби при Міністерстві внутрішніх справ	Закон «Про державну службу»	Агенція з управління публічною службою, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ – добір кадрів і планування кар'єри державного службовця
Польща	Департамент державної служби та Департамент кадрового резерву в апараті прем'єр-міністра	Закон «Про цивільну службу», Закон «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади»	Рада Служби Цивільної при Раді Міністрів Республіки Польща – формування кадрової політики
Словакія	Департамент державної служби Міністерства праці	Закон «Про цивільну службу»	Кадровий апарат уряду – призначення на посади
Словенія	Міністерство державного управління	Закон «Про державну службу»	Департамент державної служби – кадрова політика, резерв держслужбовців
Угорщина	Апарат прем'єр-міністра	Закон «Про юридичний статус державних службовців»	Кадровий центр при уряді – формування кадрової політики
Чехія	Міністерство внутрішніх справ	Закон «Про державну службу»	Відсутній
Естонія	Департамент державної служби в Державній канцелярії	Закон «Про державну службу»	Відсутній

Джерело: систематизовано автором за [12; 13; 14].

Таблиця 2

## Методологічні проблеми формування критеріїв відбору персоналу на посади державної служби

Критерії	Дихотомія вибору	
	варіант А	варіант Б
1. Професійність	Перевага досвіду і знанням	Перевага лідерським якостям
2. Належність до сфери діяльності	Перевага співробітникам організації чи установи	Перевага зовнішнім претендентам
3. Стать	Перевага представникам певної статі	Дотримання гендерної рівності
4. Вік	Перевага молоді	Перевага людям старшого віку
5. Особистісні характеристики	Зосередження уваги на чеснотах претендентів	Зосередження уваги на слабкостях претендентів
6. Креативність	Перевага обізнаності щодо стандартних методів вирішення питань	Перевага креативним підходам щодо розв'язання проблем
7. Амбіційність	Перевага кар'єристам	Перевага виконавцям
8. Емоційний інтелект	Перевага емпатам	Перевага байдужим

Джерело: систематизовано автором за [15].

обумовлює допущення помилок і прорахунків при доборі кадрів до органів виконавчої влади, що негативно позначається на результативності публічного управління. Звідси – прагнення унормувати якомога більше аспектів управління персоналом в системі державної служби, що, на жаль, приводить до зарегульованості процедур підбору, добору і відбору кадрів і мало позначається на підвищенні якості персоналу.

Збільшення критеріїв і ускладнення процедур відбору кадрів може суттєво звужувати коло претендентів на посади, збільшувати час пошуку необхідних фахівців, концентрувати увагу на формальних вимогах до претендентів. Усе це негативно відбивається на працездатності державних службовців, обумовлює витрачання додаткових коштів на навчання та перенавчання, погіршує психологічний клімат в колективах,

викликає недовіру до органів влади через їх безвідповідальність. У європейських країнах, до речі, у першу чергу, міністри, несуть солідарну політичну відповідальність, «...яка виражається у відставці уряду» [14, с. 70] у разі висловленої йому недовіри парламенту або незгоди міністра з парламентським рішенням.

Для України характерним є ряд проблем управління персоналом в органах виконавчої влади, які, на наш погляд, можна мінімізувати завдяки заходам комплексного характеру (табл. 3).

Помітними є зусилля науковців та практиків державної служби змінити ситуацію на краще в сфері кадрового забезпечення публічного управління, проте рекомендації, які розробляються, не є беззаперечними чи такими, що можуть кардинально змінити ситуацію. Так, зокрема, порада щодо перевірки рекомендацій та послужних списків претендентів на посади державної служби [16] майже завжди наражається на небажання їх попередніх роботодавців давати об'єктивну характеристику особі через прагнення не вступати з нею в конфлікт. Використання при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад тестів, анкет, кейсів також досить часто має формальний характер, а подекуди супроводжується відвертою підтасовкою результатів. На відміну від бізнесу, де власник чи генеральний директор зацікавлені, насамперед, у ділових якостях претендента на посаду, в системі виконавчої влади з розмитотою відповідальністю, спрацьовують інші фактори відбору, наприклад, лояльність до керівника.

В системі виконавчої влади, як ні в якій іншій сфері, мають значення морально-етичні та лідерські якості людини: емоційний інтелект, емпатія, вміння працювати в команді, відчуття української ідентичності, вміння тримати слово тощо. Цінності, сформовані на цій основі, є важливими, але, на жаль, не достатніми для належного виконання функцій виконавчої влади. Важливе значення можуть мати можливості претендента щодо навчання, освоєння цифрових технологій, креативного мислення, а це обумовлює необхідність алгоритмізації критеріїв відбору персоналу, а також залучення до цього процесу сторонніх організацій.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду відбору, добору і відбору кадрів, то доцільно відмітити декілька специфічних особливостей [17]:

- до претендента на посади державної служби висувається вимога однаковою мірою володіти як адміністративними, так і технічними навичками (Великобританія, Німеччина, Франція);
- відбір персоналу передано недержавним стороннім організаціям (Великобританія, Німеччина, Франція);
- основними критеріями відбору є: високий рівень інтелекту, вміння досягати результату, вміння працювати з людьми (Великобританія);
- претендентом не може бути особа, яка не пройшла військову службу (Франція);
- на державного службовця не розповсюджуються норми трудового законодавства (Франція);
- державний службовець має бути готовим до безперервного навчання на курсах або в спеціальних установах.

Таблиця 3

### Основні проблеми управління персоналом в органах виконавчої влади та необхідні зміни

Проблеми	Необхідні зміни
1. Формалізація вимог	– надання більшої автономії щодо формування штатів органам виконавчої влади; – надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами
2. Нееквівалентний розподіл заробітної плати в системі державної служби	– переглянути систему преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; – оплату праці прив'язати до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; – розмір ставок заробітної плати всередині установи має формуватися на принципах гармонізації (38:62)
3. Орієнтація відділів управління кадрами на контроль за дотриманням формальних ознак	– перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи
4. Жорсткі режими роботи	– впровадження гнучких графіків роботи
5. Відсутність можливостей для використання термінових контрактів	– формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Джерело: узагальнено автором за [14–16].

**Висновки.** Найважливішим ресурсом публічного управління, що впливає на його ефективність, є кадри. В системі виконавчої влади функції управління виконують як державні службовці, так і посадові особи, вимоги до яких мають певні відмінності. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходиться зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер. На підставі аналізу проблем управління персоналом в органах виконавчої влади сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів органам виконавчої влади; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; прив'язка оплати праці до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; впровадження гнучких графіків роботи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

#### Список використаних джерел:

1. Алюшина Н. Головна мета – продовжити реформу державної служби на принципах професійності, доброчесності, політичної нейтральності та орієнтованості на громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-golovna-meta-prodovzhiti-reformu-derzhavnoyi-sluzhbi-na-principah-...> (дата звернення: 22.12.2021).
2. Історія державної служби в Україні / авт. колектив : О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; НАН України ; Інститут історії України ; Головне управління державної служби України. У 5 т. К. : «Ніка-Центр», 2009. Т. 2. 512 с.
3. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10poikds.pdf> (дата звернення: 22.12.2021).
4. Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом. *Вісник Національної академії державного управління*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-10.pdf> (дата звернення: 22.12.2021).
5. Сидоренко П. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_04\(7\)/10spvovv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10spvovv.pdf) (дата звернення: 22.12.2021).
6. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
7. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.
8. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення механізму відбору кадрів державної служби: основні тенденції державної кадрової політики. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnictvo\\_1/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnictvo_1/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf) (дата звернення: 06.06.2022).
9. Методологія визначення спроможності служб управління персоналом державних органів. К., 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/metodologia-viznach-spromog-sup.pdf> (дата звернення: 06.06.2022).
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 08.06.2022).
11. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.06.2022).
12. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС: Доклад Sig-ма, 2009. 93 с.
13. Парисон Н., Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Всемирный Банк, 2003. 124 с.
14. Чепус А. В. Механизм конституционно-правовой ответственности исполнительной власти в европейских странах. URL: [https://desecuritate.uph.edu.pl/images/De\\_Securitate\\_6\\_Chepus.pdf](https://desecuritate.uph.edu.pl/images/De_Securitate_6_Chepus.pdf) (дата звернення: 08.06.2022).
15. Современные критерии и методы отбора персонала. URL: <https://hrhelpline.ru/sovremennye-kriterii-i-metody-otbora-personala/> (дата звернення: 08.06.2022).

16. Яцюк О. М. Аналіз сучасних методів відбору персоналу. URL: [http://www.rusnauka.com/12\\_ENXXI\\_2011/Economics/5\\_85065.doc.htm](http://www.rusnauka.com/12_ENXXI_2011/Economics/5_85065.doc.htm) (дата звернення: 13.06.2022).

17. Огренчук А. Европейские стандарты госслужбы. *Государственная служба*. Вып. 25(704). URL: <https://pravo.ua/articles/evropejskie-standarty-gossluzhby/> (дата звернення: 13.06.2022).

---

**Companets O. I. Improvement of personnel management of executive authorities in Ukraine**

*The article is devoted to the study of personnel management problems in the executive branch. The close connection between the quality of staffing of public institutions and the efficiency of public administration is pointed out. Therefore, the strategic goal of civil service reform in Ukraine is to implement European principles of good governance, and therefore the recruitment of highly qualified specialists should be based on fair and transparent selection of candidates for positions. It is acknowledged that so far no ideal criteria for the selection of civil servants have been found and this circumstance forces us to look for new opportunities to improve the management of personnel of executive bodies. Based on the study, it is found that common in the personnel management system of public authorities in Europe is a combination of two principles: the principle of ensuring access to public service for any citizen of the country with the necessary skills, and the principle of giving preference to the best candidates. requirements. Methodological problems of formation of criteria for selection, selection and selection of personnel and personnel management of executive bodies are also common for European countries and Ukraine. The article formulates a number of proposals for its improvement of personnel management of executive bodies, namely: granting greater autonomy to the staffing of institutions; giving preference to work experience compared to the formal requirements for the competition; revision of the bonus system so that the bonus fund does not exceed 30% of the salary fund; linking wages to key performance indicators (KPI); formation of wage rates within the institution on the principles of harmonization; transformation of human resources departments into HR departments; introduction of flexible work schedules; formation of a personnel reserve for the rapid attraction of candidates for positions.*

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