

**Красников Є.В.**

155 військове представництво Міністерства оборони України

## ЯКІСТЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*В сучасних умовах запорукою надання якісних публічних послуг є ефективне кадрове забезпечення органів публічної влади. Саме тому кадрове забезпечення органів публічної влади в Україні має здійснюватися шляхом забезпечення їх висококваліфікованими та компетентними кадрами. Система кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні не є ефективною і потребує змін. З іншого боку, кадрове забезпечення органів публічної влади потрапляє під постійні зміни, яких вимагає сучасний суспільний глобалізований світ. До головних чинників, які впливають на якість кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні слід віднести високий рівень бюрократизованості та корупції, а також низький престиж служби в органах публічної влади, пов'язаний із низьким рівнем соціального захисту працівників і недосконалістю системи оплати праці.*

*У статті проведений аналіз професійного рівня співробітників органів публічної влади Північно-Східного регіону України, їх здатність ефективно виконувати поставлені перед ними завдання, а також надавати якісні публічні послуги. Автором показано основні чинники, які протягом останніх років враховувалися при запрошенні людей на роботу до місцевих органів влади, шляхи формування кадрового резерву, основні мотиви, що зумовлюють бажання людей працювати в органах публічної влади, можливість до підвищення кваліфікації та кар'єрного зростання, а також наявність механізмів перевірки ефективності діяльності окремих працівників організації. Автором на прикладі високоефективних організацій доведено важливість відповідного рівня компетентності окремих працівників, їх здатності ефективно виконувати свої посадові обов'язки для функціонування органів влади та якісного надання публічних послуг. За результатами дослідження запропоновано напрямки для ефективного функціонування місцевих органів влади та подальших наукових досліджень.*

**Ключові слова:** ефективність публічної організації, органи публічної влади, кадрове забезпечення, ефективність кадрового забезпечення, кадрова політика, публічні послуги, якість публічних послуг.

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування органів публічної влади та якісне надання публічних послуг є похідними від їх якісного кадрового забезпечення. Саме тому якість кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади є важливою складовою соціального розвитку держави та добробуту її громадян. Оцінка якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади сьогодні є досить актуальним питанням, рівень та підходи до якого постійно змінюються під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів, а тому потребує постійної уваги з боку науковців та державних управлінців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та прикладні аспекти кадрового забезпечення органів публічної влади представлено в працях таких вітчизняних вчених-науковців, як: О.М. Вольська [1], Л.Ю. Гордієнко [2], В.Б. Дзюндзюк [3;4], С. Дубенко [5], Г.С. Одінцева [6], Т.Є. Кагановська [7;8;9], Ю.В. Ковбасюк [10], Л.Б. Михалевська [11] та інші.

Дослідженню окремих питань кадрового забезпечення органів публічної влади присвячено праці зарубіжних вчених, серед яких – Е. Лоутон [14], Т. Петерс [15], Е. Ферлі [12], Н. Флінн [13] та інші.

Але питання якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади для ефективного функціонування органів влади та якісного надання публічних послуг на сьогодні досліджено недостатньо, що й визначило мету цієї роботи.

**Мета статті** полягає в дослідженні якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади для ефективного функціонування органів влади та якісного надання публічних послуг.

**Виклад матеріалу.** Наявність висококваліфікованих співробітників, здатних на високому професійному рівні виконувати поставлені перед ними завдання, спільно діяти заради виконання місії своїх організацій, є однією з важливих передумов ефективного функціонування місцевих органів влади в Україні, надання ними якісних

публічних послуг. Важливим етапом при формуванні дієздатної команди стає етап добору кадрів, на якому створюється підґрунтя задля ефективної роботи всієї організації.

З метою оцінки якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади нами було проведено аналіз результатів двох соціологічних досліджень, проведених ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна:

1) дослідження за темою: «Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади» (лютий-березень 2021 р.);

2) дослідження за темою: «Досвід ефективної діяльності місцевих органів влади» (вересень-жовтень 2021 р.).

Загальні відомості про зазначені вище соціологічні дослідження наведено у таблиці 1. Незважаючи на те, що дослідження здійснювалися у місцевих органах влади Північно-Східного регіону України, отримані результати з високим ступенем імовірності можна екстраполювати на всі місцеві органи влади в Україні.

Під час аналізу ми використовували методичний підхід до оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, запропоновану В. Дзюндзюком у [4].

Аналіз результатів зазначених соціологічних досліджень показав, які чинники впливали протягом останніх років при запрошенні нових працівників на роботу до місцевих органів влади. Головними критеріями у цьому процесі респон-

Таблиця 1

**Загальні відомості про дослідження з питань ефективності діяльності публічних організацій**

Елементи	Тема «Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади»	«Досвід ефективної діяльності місцевих органів влади»
Основна проблема, що досліджувалась	Недостатньо ефективна робота місцевих органів влади.	Недостатність інформації щодо ефективного досвіду діяльності місцевих органів влади в Україні та чітко визначених критеріїв їхньої ефективності.
Мета дослідження	Виявлення внутрішніх факторів, що стримують підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.	Виявлення елементів ефективного досвіду діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.
Задачі дослідження	– визначення суб'єктивних проблем, пов'язаних із працівниками організації, що впливають на ефективність їхньої діяльності та діяльність організації в цілому; – аналіз структури організації з погляду взаємодії підрозділів усередині організації.	– виявлення і аналіз чинників ефективної роботи місцевих органів влади взагалі, і на рівні їхніх окремих підрозділів та працівників зокрема; – визначення основних проблем в діяльності місцевих органів влади, що впливають на їхню ефективність, та можливих шляхів їх подолання; – визначення шляхів кадрового забезпечення місцевих органів влади та професійної підготовки їхніх працівників; – виявлення напрямків підвищення зовнішньої ефективності діяльності місцевих органів влади; – аналіз організації взаємодії місцевих органів влади з населенням відповідних територій.
Об'єкт дослідження	Місцеві органи публічної влади.	Органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.
Предмет дослідження	Внутрішні чинники, що стримують підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.	Ефективний досвід діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.
Генеральна сукупність	Працівники місцевих органів публічної влади Харківської області.	Працівники органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Полтавської, Сумської і Харківської областей.
Вибірка	Двоступінчата, проста, імовірнісна, серійна.	Двоступінчата, проста, імовірнісна, серійна.
Кількість опитаних	317	393
Період проведення опитування	Лютий-березень 2021 р.	Вересень-жовтень 2021 р.

Джерело: сформовано на основі соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

дентами зазначаються такі: професіоналізм і компетентність (67%) та рівень освіти (48%). Крім того важливим визнається бажання працювати (38%). Цікаво, що у низькоєфективних організаціях важливими при запрошенні на роботу визнаються суб'єктивні, особистісні чинники, а саме – особистісні зв'язки та спільність поглядів працівника з керівником, в той час як у високоефективних організаціях основними є високі професійні якості нових працівників (рис. 1).

Основним шляхом формування кадрів та кадрового резерву в більшості організацій визнається залучення фахівців з інших публічних організацій (рис. 2). В низькоєфективних же організаціях чималу роль під час формування резерву грає родинна приналежність до тих чи інших працівників організації. Також слід відмітити низький рівень уваги, що приділяється у всіх організаціях здібним випускникам закладів вищої освіти.

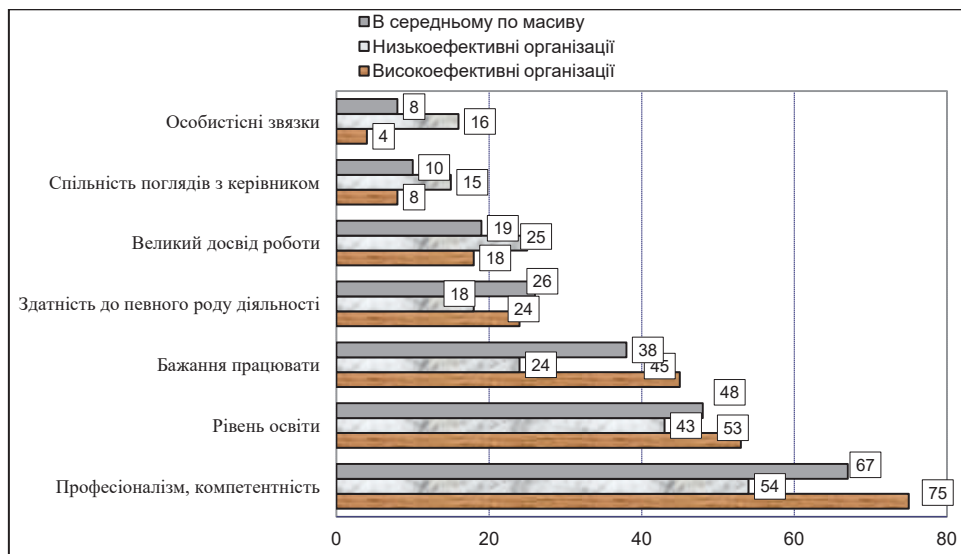


Рис. 1. Порівняльна оцінка головних чинників, які враховувалися при запрошенні людей на роботу (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]

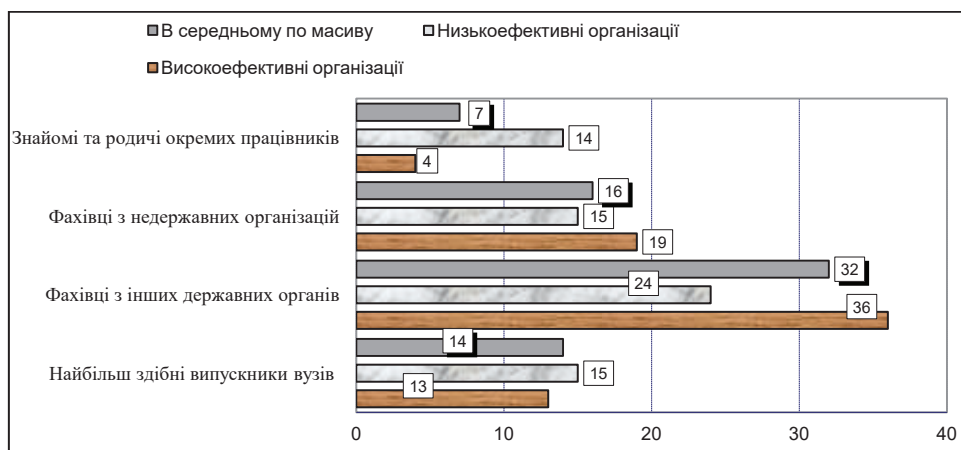


Рис. 2. Порівняльна оцінка основних шляхів формування кадрового резерву, які застосовуються в місцевих органах влади (у % до опитаних в кожній групі)

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]

Основними мотивами, що зумовлюють бажання людей працювати в органах публічної влади, виступають, за оцінками респондентів, перш за все, матеріальні чинники, а саме: стабільна заробітна плата (62%) і перспективи відносно доброго пенсійного забезпечення (29%). Однак, для працівників високоефективних організацій також досить важливим є отримання можливостей для самореалізації, самоствердження (29% проти 15% у низькоефективних організаціях) і отримання особистого задоволення від роботи (28% проти 16% відповідно), тобто окрім матеріальних мотивів, набуває значущості й аспект особистого розвитку, який стає реальним лише при створенні в організації належних умов для реалізації власного потенціалу кожним працівником, а також запровадження вагомих стимулів і заохочень.

До речі, на думку опитаних, заохочення за добре виконану роботу, існування можливостей для кар'єрного росту відіграють важливу роль в ефективному виконанні державними службовцями своїх функціональних обов'язків. Так, 62% працівників високоефективних органів публічної влади відмічають існування в їхніх організаціях дієвих засобів стимулювання роботи працівників, серед яких, в першу чергу, виділяються такі:

- грошове винагородження, преміювання (92%);
- нагородження грамотою, цінним подарунком (88%);
- зарахування до кадрового резерву (46%).

Для порівняння: тільки 48% працівників низькоефективних організацій відзначають існування таких заохочень. Подібна ситуація склалася і сто-

совно можливостей для кар'єрного просування. В високоефективних організаціях такі можливості значно вище (рис. 3).

Результати дослідження доводять важливість рівня компетентності окремих працівників, здатності ефективно виконувати свої посадові обов'язки для оптимального функціонування органів влади. В той же час, респонденти на сьогодні не можуть стверджувати про наявність в їх організаціях реальних дієвих механізмів перевірки ефективності діяльності окремих працівників (рис. 4).

Причому, існування таких механізмів є більш властивим для високоефективних організацій. Саме в цих організаціях для оцінки діяльності окремих працівників реально здійснюються такі заходи, як атестація, експертні оцінки, співбесіди, рейтингова оцінка роботи, облік відгуків відвідувачів, щотижневі наради-звіти, перехресні перевірки, розробка критеріїв оцінки діяльності працівників, залучення до перевірки представників інших, аналогічних за статусом організацій, структурних підрозділів тощо.

Однак, саме поняття ефективності, як оцінки діяльності окремого працівника, є досить складним щодо визначення його змісту. За відповідями респондентів можна виділити такі основні характеристики ефективного виконання окремим державним службовцем своїх функціональних обов'язків:

- оперативність виконання завдань (48%);
- максимальне дотримання своїх функціональних обов'язків (46%);
- грамотне використання існуючої правової бази (42% опитаних відзначили цей чинник);

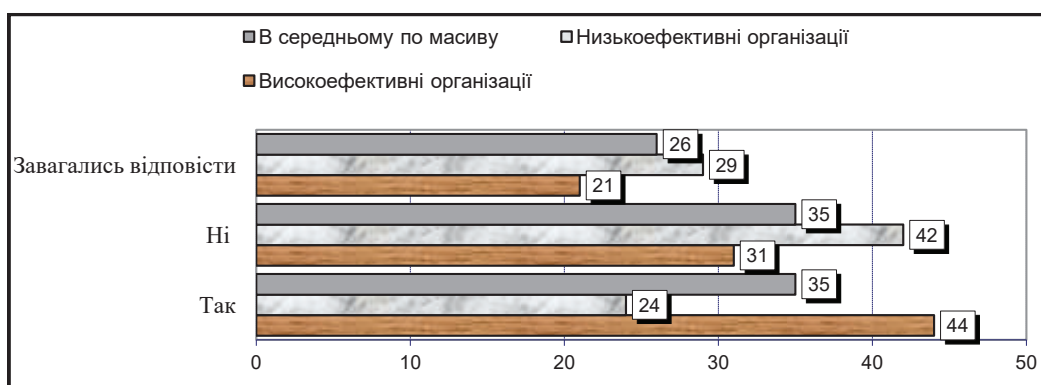
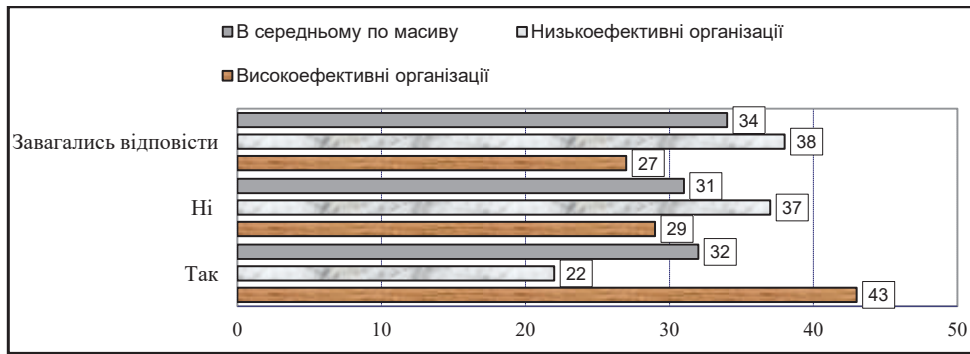


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи існують у Вашій організації можливості для кар'єрного просування?” (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]



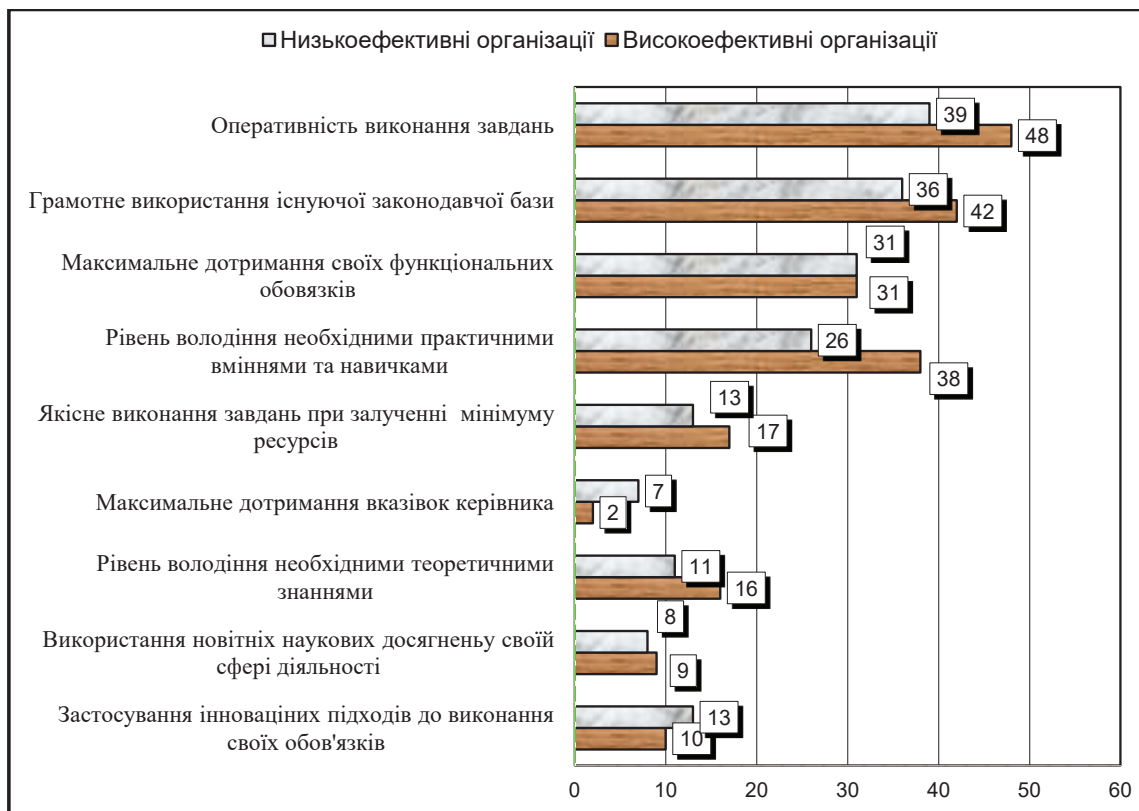
**Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи існують у Вашій організації дієві механізми перевірки ефективності діяльності окремих працівників організації?” (у % до всіх опитаних в кожній групі)**

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]

– високий рівень володіння необхідними практичними вміннями та навичками (38%).

Саме за цими показниками оцінюється робота працівників високоєфективних організацій (рис. 5). Такі ж чинники, як використання новітніх наукових досягнень у сфері своєї діяльності (9%),

застосування інноваційних підходів до виконання своїх обов’язків (10%) і рівень володіння необхідними для даної посади теоретичними знаннями (16%) не вважаються опитаними як ті, за якими можна оцінювати ефективність діяльності окремих працівників органів влади.



**Рис. 5. Порівняння відповідей респондентів на запитання щодо показників оцінки ефективності діяльності в їхніх організаціях (у % до всіх опитаних в кожній групі)**

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]



Зрозуміло, що грамотне використання законодавчої бази, якісне та оперативне виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків, потребує від них володіння певними необхідними знаннями, вміннями та навичками.

З цього приводу 69% опитаних співробітників високоефективних організацій відзначають наявність у більшості їхніх колег необхідних знань, вмінь та навичок для ефективного виконання завдань, що стоять перед ними, в той час як у низькоефективних організаціях цей показник дорівнює лише 52% (рис. 6).

Важливим чинником, що сприяє підвищенню рівня професійної підготовки працівників є професійне навчання, однією з ефективних форм якого вважається підвищення кваліфікації державних службовців. Більшість державних службовців, безумовно, проходить професійне навчання (підвищення кваліфікації) у відпо-

відних навчальних закладах (рис. 7). Проте і в цьому разі у високоефективних організаціях відсоток тих, хто проходив навчання, є дещо вищим.

Респондентам було задане запитання щодо того, хто повинен відігравати провідну роль у направленні публічних службовців на навчання та підвищення кваліфікації і яким чином повинно вирішуватися це питання. За результатами дослідження можна стверджувати, що найбільш сприятливою є така модель організації підвищення кваліфікації співробітників, коли працівник сам висловлює зацікавленість у навчанні, а керівництво організації спільно із керівником кадрової служби організації задовольняє його потребу. Саме така модель найбільш розповсюджена у «високоефективних» організаціях (табл. 2). Респондентам дозволялось з цього приводу вибрати два варіанти відповіді, тому сума перевищує 100%.

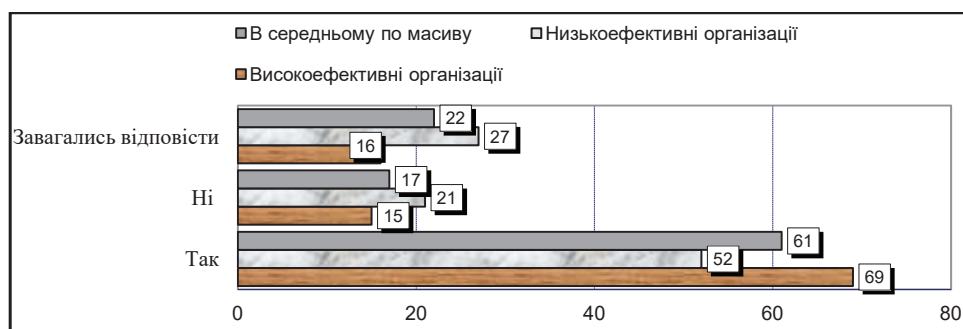


Рис. 6. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи вистачає у більшості Ваших колег необхідних знань, вмінь та навичок для ефективного виконання поставлених перед ними завдань?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]

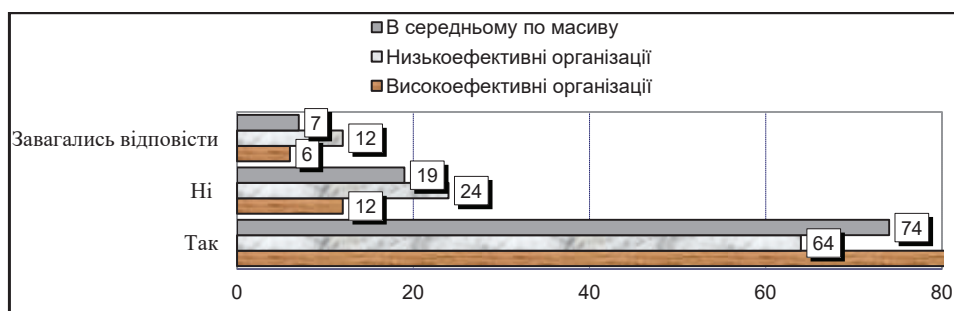


Рис. 7. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи проходили більшість Ваших колег професійне навчання або підвищення кваліфікації?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна]

Натомість у низькоефективних організаціях рішення про направлення працівника на курси підвищення кваліфікації подекуди приймаються без урахування інтересів останнього (табл. 3).

Однією із важливих складових при організації навчального процесу на курсах підвищення кваліфікації можуть стати заняття, на яких самі державні службовці виступають з доповідями щодо власного позитивного досвіду у вирішенні певних робочих питань. За отриманими результатами 48% респондентів стверджують, що у них є позитивний досвід вирішення певних питань, визначених їхніми функціональними обов'язками. Причому, 66% з них згодні поділитися ним із своїми колегами на курсах підвищення кваліфікації.

Серед проблем, щодо розв'язання яких респонденти мають позитивний досвід і висловили бажання виступити перед колегами, можна виділити, в першу чергу, такі: виконання комплексних програм розвитку території, грамотне використання існуючої нормативно-правової бази,

координація органів самоорганізації населення, розв'язання актуальних соціально-економічних проблем, робота в команді, розподіл обов'язків та взаємна заміна співробітників, прозорість і відкритість діяльності підрозділу, організація та планування роботи, якісне виконання завдань при мінімальних матеріальних та людських затратах, проведення ротації кадрів, контроль над діяльністю підрозділу та працівників, проведення іміджевих акцій, надання адресної допомоги тим, хто її потребує, робота з молоддю.

Ще одним фактором запозичення позитивного досвіду та підвищення ефективності виконання окремим державним службовцем своїх функціональних обов'язків є стажування у вищих за статусом організаціях, 77% опитаних відзначають, що така форма підвищення кваліфікації сприятиме більш глибокому розумінню проблем, що виникають у різних ланках управління. В той же час лише 30% респондентів відзначили, що деякі співробітники їхніх організацій перебували на такому стажуванні.

Таблиця 2

**Розподіл відповідей співробітників висоефективних організацій на запитання щодо того, хто відіграє провідну роль у направленні працівників на курси підвищення кваліфікації (у % до всіх опитаних)**

Суб'єкт, який направив (викликав) респондента на навчання	Умови	
	Без попередніх консультацій з працівниками	За умов попередніх консультацій з працівниками
Керівництво організації	12	45
Керівник кадрової служби організації	4	27
Безпосередній начальник	1	21
Вищестоящий орган влади	8	12

Джерело: сформовано на основі соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

Таблиця 3

**Розподіл відповідей співробітників низькоефективних організацій на запитання щодо того, хто відіграє провідну роль у направленні працівників на курси підвищення кваліфікації (у % до всіх опитаних)**

Суб'єкт, який направив (викликав) респондента на навчання	Умови	
	Без попередніх консультацій з працівниками	За умов попередніх консультацій з працівниками
Керівництво організації	15	21
Керівник кадрової служби організації	12	25
Безпосередній начальник	10	18
Вищестоящий орган влади	12	9

Джерело: сформовано на основі соціологічних досліджень ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

**Висновки.** Таким чином, отримані результати дослідження дають можливість зробити декілька висновків. По-перше, характерними чинниками, що сприяють ефективному функціонуванню місцевих органів влади, є використання об'єктивних критеріїв оцінки, а саме професіоналізм та компетентність, під час запрошення співробітників на роботу та формування кадрового резерву.

По-друге, головним критерієм, за яким можна визначати ефективність виконання окремим публічним службовцем своїх функціональних

обов'язків є оперативне виконання завдань за умов грамотного використання існуючої законодавчої бази, що стає неможливим без високого рівня володіння необхідними для даної посади практичними вміннями та навичками.

По-третє, професійне навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців стає важливим елементом зростання ефективності праці окремих працівників органів публічної влади, в тому числі і завдяки отриманню можливостей запозичення під час навчання досвіду своїх колег.

#### Список літератури:

1. Вольська О.М. Кадрове забезпечення національного соціального розвитку. *Економіка будівництва та міського господарства*. 2013. Т.9, № 1. С. 81–88.
2. Гордієнко Л. Ю. Сутність механізму кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування / Л. Ю. Гордієнко, А. К. Мосумова // Теорія та практика державної служби: матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 106–108.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст]: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.
4. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра наук з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк. – Донецьк, 2006. – 36 с.
5. Дубенко С. Ефективна кадрова політика – ключове завдання посилення дієздатної держави: Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. 3. – 50.
6. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблиці і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права*. 2008. № 1. С. 215-220. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ktetio.pdf>.
8. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: Монографія. – Х. : Вид-во Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
9. Кагановська Т.Є. До питання визначення сфери кадрового забезпечення державного управління // *Форум права*. -2008. – № 2. – С. 202-209. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08ktezdu.pdf>
10. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
11. Михалевська Л. Б. Сутність феномену "кадровий потенціал органів державної влади" / Л. Б. Михалевська // *Менеджер*. – 2015. – № 1. – С. 186-195. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm\\_2015\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2015_1_30).
12. Fitzgerald L, Ferlie E, Ashburner L, Pettigrew AM. *The New Public Management in Action*, 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.
13. Flynn N., Strehl L. *Public Sector Management in Europe*: Prentice Hall. Hoboken. USA, 1996.
14. Lawton A., Rose A. *Public Services, Management*: FT/Prentice Hall. Hoboken. USA, 1999.
15. Thomas J. Peters, Robert H. Waterman. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*, Стр. 483, 1982.

#### Krasnykov Ye.V. QUALITY OF STAFFING OF PUBLIC AUTHORITIES

*In modern conditions, the key to providing quality public services is effective staffing of public authorities. That is why the staffing of public authorities in Ukraine should be carried out by providing them with highly qualified and competent personnel. The system of staffing of public authorities in Ukraine is not effective and requires changes. On the other hand, the staffing of public authorities falls under the constant changes required by the modern public globalized world. The main factors that affect the quality of staffing of public authorities in Ukraine include a high level of bureaucracy and corruption, as well as the low prestige of service in public authorities, associated with a low level of social protection of employees and imperfection of the remuneration system.*



*The article analyzes the professional level of employees of public authorities of the North-Eastern region of Ukraine, their ability to effectively perform their tasks, as well as to provide high-quality public services. The author shows the main factors that have been taken into account in recent years when inviting people to work in local authorities, ways of forming a personnel reserve, the main motives that determine the desire of people to work in public authorities, the opportunity for advanced training and career growth, as well as the availability of mechanisms for checking the effectiveness of the activities of individual employees of the organization. The author on the example of highly effective organizations proved the importance of the appropriate level of competence of individual employees, their ability to effectively perform their duties for the functioning of government and quality of public services. According to the results of the study, directions for the effective functioning of local authorities and further scientific research have been proposed.*

**Key words:** *effectiveness of public organization, public authorities, staffing, efficiency of staffing, personnel policy, public services, quality of public services.*