

УДК 35.085

УМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ КАДРОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Оксана НОСИК,

аспірант кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

SUMMARY

The author of the article researched the background for the transformation of HR units of public authorities in the management services staff, which have emerged during the public administration reform, the author analyses the normative-legal and organizational conditions for this transformation are given suggestions regarding the algorithm of transformation of these units in service on the European model. It is proved that at the state level have already made the basic steps of normative-legal support of implementation of transformation of HR units of public authorities in the management services staff. Additional work requires the organizational phase of this process that needs to take place directly in the bodies of state power and to be an effective reflection of the competent work of managers of these institutions.

Key words: HR, personnel management, public administration reform, public authorities, algorithm of the transformation of the HR units.

АНОТАЦІЯ

Автором статті досліджені передумови трансформації кадрових підрозділів органів державної влади в служби управління персоналом, які склалися під час реформи державного управління, проаналізовані нормативно-правові та організаційні умови цієї трансформації, надані пропозиції щодо алгоритму перетворення цих підрозділів на службу європейського зразка. Доведено, що на рівні держави вже зроблені основні кроки щодо нормативно-правового забезпечення здійснення трансформації кадрових підрозділів органів державної влади в служби управління персоналом. Додаткового опрацювання потребує організаційний етап цього процесу, який повинен відбуватися безпосередньо в органах державної влади та бути ефективним відображенням компетентної роботи менеджерів цих установ.

Ключові слова: відділи кадрів, служба управління персоналом, реформа державного управління, органи державної влади, алгоритм трансформації кадрових підрозділів.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку України характеризується реформою державного управління, яка має на меті забезпечення нової якості державної служби відповідно до кращих європейських практик, встановлення правових та організаційних засад цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства. Аналіз систем державного управління таких країн Європи, як Німеччина [9], Франція [8], Польща, доводить, що умовами успішного реформування є застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, наявність цілісної та ефективної системи управління державною службою на усіх рівнях. Служби управління персоналом державних органів цих країн забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Актуальність теми. Аспекти сучасного стану та перспективи розвитку державної служби в умовах реформування досліджують у своїх наукових працях С. Сербогін, Д. Дзвінчук, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Білинська, Г. Атаманчук, О. Оболенський, Ю. Сурмін, В. Сороко та інші вчені. Але місце та значення служби управління персоналом в системі управління державною службою є недостатньо вивченими, а механізм реформування кадрових підрозділів органів державної влади взагалі відсутній.

Отже, **метою статті** є аналіз умов трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України та визначення алгоритму цього перетворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На рівні держави ухвалено низку документів, зміст яких свідчить про стратегічну важливість та актуальність реалізації реформи державного управління. Розроблені та затверджені

такі концептуальні документи, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [4], Стратегія реформування державної служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [5], Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [2].

Набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон № 889) [1] свідчить про більш конкретний крок у процесі реформування державної служби. Цей Закон і за структурою, і за змістом відрізняється від попереднього Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (далі – Закон № 3723) [3]. Звернувши увагу на преамбули вказаних Законів, відразу відчуваємо різні масштаби та вектори регулювання цих нормативних актів

Закон № 3723	Закон № 889
Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.	Цей Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.
Він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.	

Структура Закону № 889 [1] більш розширена та деталізована. Деякі положення прописані конкретніше, чіткіше (прийом, просування по службі тощо), а деякі положення з'явилися вперше (керівник державної служби в державному органі, професійна компетентність, службова дисципліна, засади дисциплінарної відповідальності, матеріальна відповідальність державних службовців тощо). Факт їх появи та законодавчого закріплення невідповідний. Він викликаний особливою увагою, важливістю, великим значенням та конкретною місією у побудові професійної, ефективної державної служби.

Закон № 3723 [3] мав лише деякі узагальнені згадування та натяки менеджменту:

- здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті (стаття 7),
- сприяння укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювання їх сумлінної та ініціативної праці (стаття 33).

У Законі № 889 [1] вперше приділено увагу ролі, місцю та значенню менеджменту служби управління персоналом, а також висвітлені вказані положення. Наприклад, зазначено, що:

– державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо управління персоналом державних органів (стаття 1);

– служба управління персоналом входить до системи управління державною службою разом із Кабінетом Міністрів України, Комісією з питань вищого корпусу державної служби тощо (стаття 12);

– служби управління персоналом у державних органах отримують методичну допомогу Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (стаття 13);

– служба управління персоналом допомагає державному службовцю в складанні індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності та узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації, а також вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби (стаття 49), тощо.

Створення служби управління персоналом та її пряме підпорядкування керівнику державної служби невідповідні. Це зумовлено повноваженнями та завданнями, покладеними на цей підрозділ. Статтею 18 Закону № 889 [1] закріплено особливий статус, місію служби управління персоналом, яка покликана забезпечити:

- здійснення керівником державної служби своїх повноважень;
- свою відповідальність за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі;
- добір персоналу;

– планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;

– документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо.

Якщо звернутися до історії, то можна згадати, що створення відділів кадрів на підприємствах було підпорядковано головним чином одній меті – найманню робочої сили. У зв'язку з цим головна функція відділів кадрів полягала у прийманні та звільненні працівників, документальному оформленню їх перебування на роботі. Завдання кадрової служби, її організація діяльності були відображені в Типовому положенні про кадрову службу органу виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 року № 912 [10].

Відповідно до частини четвертої статті 18 Закону № 889 [1] Національне агентство України з питань державної служби наказом затвердило Типове положення про службу управління персоналом державного органу [11], яке визначає основні завдання, функції та права цього підрозділу.

Таким чином, з боку держави зроблено перший крок для трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України в служби управління персоналом – розроблено та законодавчо закріплено нормативно-правове підґрунтя цього процесу. Відмінною рисою цих нормативно-правових документів є те, що вперше на рівні законодавства закріплено важливість та необхідність визначення пріоритетного формування:

- ефективної системи державної служби;
- ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі.

Наступним кроком, який є ще однією умовою трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України в служби управління персоналом, повинен бути організаційний етап. Він повинен мати у своєму складі:

- аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи;
- аналіз структури та штатного розпису органу державної влади, визначення необхідної кількості працівників служби управління персоналом;
- підготовку проекту Положення про службу управління персоналом;
- аналіз наявного ресурсу щодо її укомплектування (у разі необхідності) компетентними працівниками;
- розробку плану роботи цього підрозділу щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі.

Ці складові можна об'єднати в алгоритм трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом (рис. 1).

Аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи. Керу-

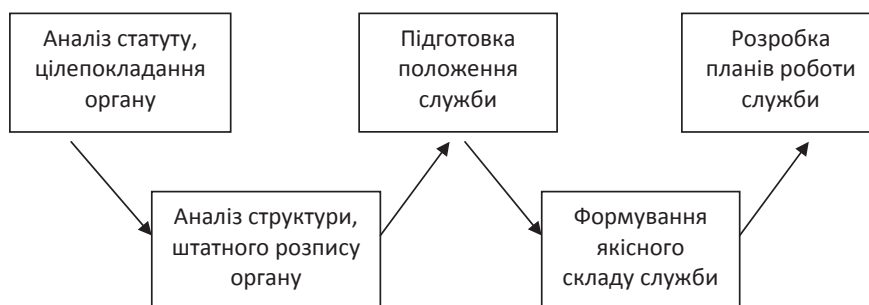


Рис. 1. Алгоритм трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом

ючись тим, що визначення цілепокладання [12] в організації діяльності будь-якої установи, у тому числі і органу виконавчої влади, – це початковий момент в діяльності менеджера, можна сказати, що визначення цілей, заради яких формується, функціонує та розвивається організація як цілісна система, є головною задачею менеджменту. Мета – чітка уява про необхідний результат. Вихідними пунктами для її визначення можуть виступати місія, бачення, потреби організації, задачі, які мають бути вирішені у процесі діяльності.

Тому саме аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи – це перша складова в алгоритмі трансформації. У цих документах визначені та закріплені основні мета та місія будь-якої організації чи установи, у тому числі й органу державної влади.

Аналіз структури та штатного розпису органу державної влади, визначення необхідної кількості працівників служби управління персоналом. Залежно від головної цілі або дерева цілей організації визначаються її структура та категорії персоналу.

Чим різноманітніше, масштабніше та конкретніше прописані цілі, чим детальніше розроблена стратегія цілепокладання, тим більше і складніше майбутня структура організації, тим різноманітніше будуть представлені категорії персоналу. Відповідно до цього будуть різнитися необхідний рівень кваліфікації працівників, вимоги до їх компетентностей та вектори розвитку трудових ресурсів взагалі.

Після аналізу структури органу державної влади, прийняття рішення про введення необхідних змін в структуру настає етап розробки та затвердження штатного розпису.

Відповідно до цілепокладання органів, задач та функцій, які вони виконують, структури будуть різними.

У цьому процесі слід звернути увагу на те, що діяльність державних органів та установ жорстко регламентована, і це є їх головною відмінністю від приватних структур. Приватні установи та організації можуть самостійно визначати свою структуру, створювати служби чи обирати окрему особу з наділеними відповідними функціями або взагалі користуватися послугами рекрутингових агентств (рекрутинг (від фр. “recruter” – «набирати», «вербувати»; спочатку про солдат, яких вербували в королівську армію) – підбір персоналу в штат компанії, або під замовлення клієнта у випадку рекрутингового агентства; основна функція і обов’язок менеджерів по персоналу та рекрутерів) [7]. Діяльність державних організацій та установ регламентована, обмежена певними нормативними документами.

Сьогодні органи державної влади під час визначення своєї структури керуються Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року № 179 [6]. Цим документом встановлені нормативи створення структурних підрозділів та посад в них.

Так, Законом № 889 [1] та Типовим положенням про службу управління персоналом державного органу [11] чітко встановлено, що у державному органі залежно від числа персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби.

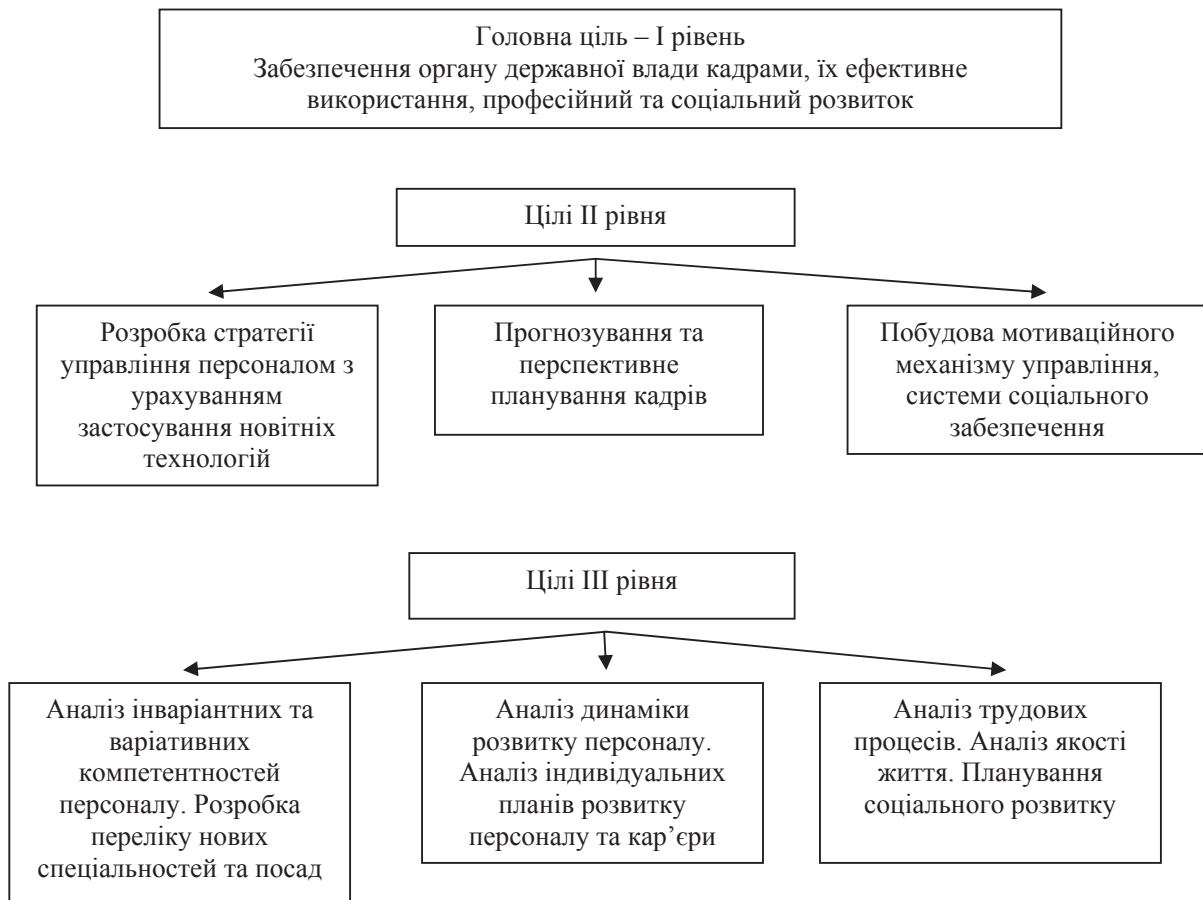


Рис. 2. Дерево цілей служби управління персоналом

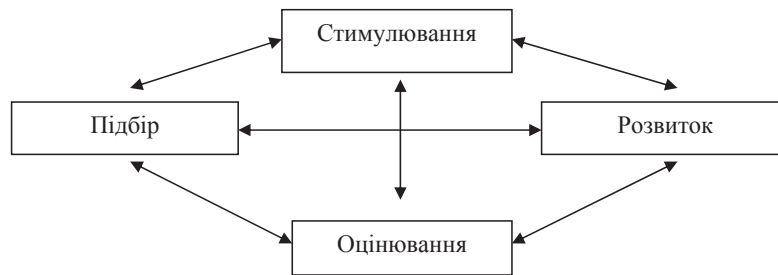


Рис. 3. Вектори діяльності служби управління персоналом

У державному органі, кількість працівників в якому становить менше 10 осіб, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу. Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Цими документами закріплено порядок формування кількісного складу служби.

Наступний крок – розробка та затвердження у встановленому законодавством порядку проекту Положення про службу та посадових інструкцій працівників Служби відповідно до інваріантних та варіативних компетентностей, розроблених керівником служби у правління персоналом разом із керівниками структурних підрозділів органу державної влади.

Організаційні заходи створюють передумови проведення аналізу наявного кадрового ресурсу створюваної Служби щодо її укомплектування кваліфікованими, компетентними працівниками. Місія керівника Служби – чітке визначення функцій підпорядкованих працівників, чітке розуміння внеску кожної особи у справу забезпечення досягнення мети організації.

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог. Законом № 889 [1] визначені загальні вимоги до посад державних службовців.

Це підґрунтя для розробки інваріантних (незалежних від змін умов, постійних, незмінних) компетентностей. До них відносяться вимоги до стажу, досвіду роботи у відповідних сферах, володіння державною мовою тощо.

Спеціальні (варіативні, такі, що мають варіанти, різновиди) вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу або його структурного підрозділу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у певній сфері державної служби.

Розробка Положення про службу управління персоналом та плану роботи цього підрозділу мають бути розроблені на основі дерева цілей, приклад якого запропонований на рис. 2.

Дерево цілей – це ієрархічний перелік цілей служби управління персоналом, у якому цілі більш низького рівня підпорядковані цілям більш високого рівня та забезпечують їх досягнення.

Вгорі знаходиться головна ціль служби управління персоналом – забезпечення органу державної влади кадрами, їх ефективне використання, професійний та соціальний розвиток. Ця мета дуже складна та змістовна, тому її розклад на більш деталізовані складові гарантує поступове та ефективне досягнення.

Під час розробки дерева цілей слід враховувати основні вектори діяльності служби управління персоналом, які, з одного боку, рівноцінні, з іншого – взаємопов'язані (рис. 3).

Висновки. Успішним процес трансформації відділу кадрів державного органу у повноцінну службу управління персоналом може бути лише при виконанні двох умов: наявного нормативно-правового підґрунтя та розробки організаційної складової цього процесу (формування дерева цілей та алгоритму трансформації). На теперішній час державою розроблені основоположні нормативно-правові акти, а саме стратегічні документи, закони та підзаконні акти, які регулюють та забезпечують ефективне проведення реформи державного управління. Проте організаційна складова перетворення кадрових підрозділів потребує відпрацювання та послідовного впровадження її на рівні органів державної влади. За умов ефективної роботи компетентних керівників-менеджерів цих установ, розробки дерева цілей та побудови алгоритму трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом європейського зразка буде гарантоване успішне проведення реформи державного управління.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – С. 28. – Ст. 149.
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р // Урядовий кур'єр – 2016. – № 139.
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8. – Ст. 67.
5. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.
6. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – С. 17. – Ст. 522.
7. Рекрутинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/Рекрутинг>.
8. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
9. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю. Ков-

басюк, С. Загороднюк, П. Крайнік] ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

10. Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 року № 912 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/912-96-%D0%BF>.

11. Типове положення про службу управління персоналом

державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 47 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – С. 204. – Ст. 1091.

12. Жемчугов А. Цель и целеполагание в теории социальной организации / А. Жемчугов // Проблемы экономики и менеджмента. – 2012. – № 4. – С. 6–13. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://corpsys.ru/Articles/Strategy/GoalSetting.aspx>.