

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-4-80-81>

УДК 35.07

Овчаренко Є.І., Тютюнник В.К.

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Анотація. У статті розкриваються особливості інноваційної діяльності в сфері державного управління. Досліджено структуру інноваційної системи в області роботи з персоналом, визначено поняття кадрової інновації, виявлені відмінності інноваційної діяльності державних службовців. Досліджено наявні методи оцінки ефективності діяльності державних службовців, розроблений інноваційний підхід до управління персоналом державної служби, основними положеннями якого є розробка активних критеріїв оцінки виконання посадових обов'язків державними службовцями. Було наголошено, що державним установам слід використовувати досвід комерційних структур, в яких з різною періодичністю проводять перевірки ефективності діяльності персоналу, звільняючи співробітників, які не пройшли атестацію.

Ключові слова: державна служба, ефективність діяльності державної, кадрова інновація, службовий контракт, управління персоналом.

Ovcharenko Yevhen, Tiutiunyk Viktoriia
Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

INNOVATIVE METHODS OF PERSONNEL MANAGEMENT IN PUBLIC SERVICE

Summary. In the new economic conditions, the flexibility and efficiency of managing the human resources component of the civil service system to ensure the efficiency of the economy, as well as to enhance the intellectual capacity of the staff of the institution, is of particular relevance. The solution of the problem of formation and rational use of the employees, professionally trained personnel, employees of different levels of management largely depends on whether the staff of the public service employees will become effective, compact and productive. The aim of the study is to research problematic issues regarding the implementation of innovation management approaches in the civil service. The performance of executive bodies should be estimated on the basis of a balance of services provided to citizens and the amount of resources allocated to them, which, combined with the use of modern management and standardization technologies will maximize results. The article studies the peculiarities of innovation activity in the public administration. The structure of the innovation system in the work with personnel is researched, the concepts of personnel innovation are defined, the differences in the innovation activity of civil servants are studied. Existing methods of civil servants' activity evaluation are investigated, an innovative approach to civil service personnel management is developed, which main provisions are the development of active criteria for assessing the activity of public servants' duties. Innovation activity in personnel work significantly changes the content of the functional one. As a result of innovation activity, some things changes: functional units are given new tasks, new goals are set, adjustments to the work and functions of individual employees are made, the content of work in the workplace changes, cost of performing functional activities are reduced or increased. Functional activity, in turn, provides resources for the implementation of innovation activities – financial, material, and human. It was emphasized that government agencies should use the experience of commercial structures, which, at different intervals, check staff activity, firing non-certified employees.

Keywords: public service, efficiency of state activity, personnel innovation, service contract, personnel management.

Постановка проблеми. Особливої актуальності в нових економічних умовах набуває гнучкість і оперативність управління кадровою складовою системи державної служби для забезпечення ефективності економіки, а також підвищення інтелектуального потенціалу кадрового персоналу установи. Від вирішення проблеми формування і раціонального використання нового кадрового корпусу працівників, професійно підготовлених кадрів, працівників різних рівнів управління багато в чому залежить, чи стане апарат співробітників в області державної служби ефективним, компактним і продуктивним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективного управління персоналом набули актуальності як серед зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Так, питанням теорії державного управління присвячені роботи І. Василенка, М. Вебера, О. Івлева, Дж. Кейнса, А. Маслоу, Е. Мейо. Проблемами ефективного менеджменту в умовах трансформації державно-

го управління займалися такі вчені, як Т. Гейлер, В. Гневко, Л. Джонс, П. Окойн, Д. Осборн, Г. Пітері, П. Пластрік, Л. Прудіус, Д. Савой, Н. Савченко, К. Худ тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Ефективність діяльності органів виконавчої влади повинна оцінюватися виходячи зі збалансованості обсягів відповідних послуг, що гарантовано надаються громадянам і обсягів різних видів ресурсів, що спрямовуються на їх забезпечення, які в комплексі із застосуванням сучасних технологій управління та стандартизації у відповідних сферах дозволяють отримати максимальний результат [1].

Мета статті. Отже, мета дослідження полягає в дослідженні проблемних питань щодо впровадження інноваційних підходів управління на державній службі.

Виклад основного матеріалу. У ринковій економіці періодично відбуваються циклічні економічні кризи, а в умовах кризи державні служ-

бовці опиняються в найвигодніших умовах, так як їх заробітна плата не змінюється [2]. У розвинених країнах з ринковою економікою основні проблеми в сфері державного управління склалися з причини дефіциту бюджету і низької якості державних послуг. Причини проблем полягали в політичному патронажі державного управління: підбір кадрів здійснювався не за професійним принципом, а з політичних міркувань. Однак з часом цей принцип найму зник і сформувалася професійна державна служба, тобто виникла необхідність реформування державного управління та державної служби. З огляду на те, що в державному секторі немає обліку результатів виконаних робіт, з'явилася ідея прирівнювання умов роботи на державній службі до приватного сектору. Необхідно відзначити, що ці тенденції склалися, перш за все, в англосаксонських країнах. Так, в Англії державна служба виходить з менеджменту (тоді як в Україні вона виходить із закону) і передбачає наявність контрактної системи рекрутування державних службовців [2].

Оцінка ефективності та результативності на державній службі почалася в США. У період 60-90-х рр. була введена оцінка ефективності діяльності державних службовців та ця система перейняла принципи приватного сектора. У зв'язку з цим на державній службі вводиться поняття «результат» і «ефективність». Результат – це соціальний ефект від виробництва товарів і послуг державних органів, економічна ефективність – співвідношення результату до витрачених ресурсів [1; 3]. Введення даних категорій в сферу державного управління є управлінською інновацією і вимагає подальшого вивчення і розвитку.

В основу інноваційної діяльності в сфері управління персоналом на державній службі закладено формування структури інноваційної системи взаємопов'язаних видів робіт, сукупність яких передбачає виникнення інновацій в наступній послідовності:

- інноваційний проект, що передбачає проектну діяльність, спрямовану на розробку особливого інструментально-управлінського знання;
- науково-дослідна діяльність, спрямована на отримання нових управлінських технологій в сфері державної служби в умовах ринку;
- освітня діяльність, спрямована на професійний розвиток і формування у кожного державного службовця знання про те, що він повинен робити, щоб інноваційні методи управління персоналом державної спрацювали на практиці [4, с. 151].

У наведеній структурі найменш уразливим є концепт, згідно з яким методологічні основи управління інноваціями в кадровій роботі народжуються не за теорією дисциплінарного дослідження (управління персоналом), а за практикою соціальних інструментів запуску, підтримки та модифікації самих процесів розвитку управління [1; 4].

У зв'язку з цим кадрова інновація – це кінцевий результат впровадження нововведення, що приводить до зміни кадрової роботи як об'єкта управління та отримання економічного, соціального або іншого виду ефекту. Впровадження інновації призводить до підвищення ефективності в сфері її застосування, економії витрат або створення умов для отримання додаткового управлінського ефекту.

Інноваційні методи управління персоналом державної служби відрізняються від технологічних нововведень тим, що:

- здійснюються з меншими одноразовими витратами;
- складніше піддаються економічному обґрунтуванню до свого впровадження та оцінці після нього;
- специфічні і прийнятні тільки в сфері державного управління, на відміну від інноваційної технології, яку нескладно перенести на інше виробництво;
- процес впровадження ускладнений психологічним фактором, що виражається у феномені опору змінам, що проявляється відчутніше, ніж на матеріальних інноваціях [5; 6].

Позитивні зрушення у функціональній діяльності державних службовців надають органу управління можливість підвищувати ефективність діяльності з надання публічних послуг і сформувати в колективі групу працівників, які усвідомлюють необхідність розвитку на основі інновацій. Наступний етап інноваційної діяльності в сфері управління персоналом буде забезпечений великими фінансовими ресурсами, а співробітники будуть готові брати участь в інноваційній діяльності.

Інноваційна діяльність в кадровій роботі істотно змінює зміст функціональної. В результаті інноваційної діяльності відбуваються зміни: за функціональними підрозділами закріплюються нові завдання, ставляться нові цілі, вносяться корективи до складу робіт і функцій окремих працівників, зміст праці на робочих місцях змінюється, знижуються або зростають витрати на виконання функціональної діяльності. У свою чергу функціональна діяльність надає ресурси для реалізації інноваційної діяльності – фінансові, матеріальні, людські.

Якщо ми прагнемо до того, щоб держава була правовою і демократичною, то потрібно домагатися того, щоб на ній були задіяні освічені, висококваліфіковані та відповідальні люди, які не порушують закон і морально-етичні норми. Основними не вирішеними проблемами в сфері законодавчого забезпечення державної служби є [6]:

- відсутність системності в законодавчому забезпеченні діяльності органів державного управління, співвідносного з сучасними потребами і враховуючого українську специфіку;
- організаційна нестабільність державних структур;
- слабкий рівень інституціоналізації державної служби, а звідси явно занижена ступінь довіри в суспільстві;
- слабка професійна підготовка;
- значна корумпованість державного апарату, зниження престижу роботи в державних органах;
- недоліки в організаційному забезпеченні та технічному оснащенні державних органів [5; 6].

На сьогоднішній день в Україні вкрай низький кадровий склад державних службовців і це пов'язано, перш за все, з тим, що Закон України 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 № 640 має невирішені проблеми:

- не виділені окремі показники ефективності;
- не виділяються кошти на проведення оцінки ефективності діяльності державних службовців;
- не виділені питання оцінки ефективності, що виносяться на аутсорсинг (незалежна оцінка).

Пропозиції щодо вдосконалення державної служби та розвитку її перспектив повинні бути засновані на тих фундаментальних уявленнях про об'єкт, який планується розвивати і вдосконалити. У зв'язку з цим необхідно розглянути чотири вихідні групи сценаріїв:

- поліпшення функціонування державної служби (швидко або повільно реалізовані сценарії із залученням м'яких або жорстких правових і адміністративних засобів);

- законодавчі ініціативи і прийняття нових законів (реалізація цих сценаріїв залежить від взаємин законодавчої і виконавчої влади та від співвідношення політичних сил в органах законодавчої влади);

- вдосконалення матеріального забезпечення державної служби, пов'язане як з бюджетним і законодавчим процесами, так і з прийняттям заходів виконавчою владою;

- зміна кадрової політики державної служби, посилення аналітичного і професійного змісту, створення і підтримка системи підготовки та перепідготовки кадрів.

Реформування законодавства про державну передбачає, що воно буде здійснюватися поетапно на основі першочергових заходів з урахуванням кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду. В результаті система державної служби повинна бути приведена у відповідність з обставинами, політичними, соціально-економічними умовами і міжнародно-правовою практикою.

Вирішення цієї проблеми можливе за допомогою введення таких процедур, як:

- формалізація системи оцінки (на рівні процедур і оцінки потенціалу працівника);

- оцінка керівника по результату роботи його підрозділу, яка спонукає його стимулювати кар'єрне зростання співробітників і заохочувати результативність їх діяльності;

- розширення кола суб'єктів оцінки (включаючи оцінку керівника співробітниками) [1; 9].

У сфері державного управління поряд з оцінкою безпосереднього і вищого керівника (наприклад, бальною за заданими критеріями) може використовуватися оцінка по горизонталі, причому не тільки працівниками того ж підрозділу, а й працівниками інших підрозділів, з якими відбувається постійна взаємодія. Оцінка з боку споживачів (одержувачів державних послуг і населення) може бути використана для отримання більш об'єктивних результатів, наприклад, за критерієм етичності поведінки держслужбовця.

Якісна і об'єктивна оцінка роботи державних службовців надзвичайно важлива, оскільки від компетентності та результативності їх діяльності залежить якість надаваних державних послуг і благополуччя держави. Підприємства та організації в економічній і соціальній сфері, що функціонують в ринкових умовах, прагнуть оптимізувати свою діяльність, щоб скоротити витрати, що в сучасних умовах це повинно бути властиво також державним органам, організаціям і установам [1].

Висновки і пропозиції. Державним установам слід використовувати досвід комерційних структур, в яких з різною періодичністю проводять перевірки ефективності діяльності персоналу, звільняючи співробітників, які не пройшли атестацію.

Таким чином, дослідивши наявні методи оцінки ефективності діяльності державних службовців, розроблений інноваційний підхід до управління персоналом державної служби, основними положеннями якого є розробка активних критеріїв оцінки виконання посадових обов'язків державними службовцями. Оцінку діяльності кожного державного службовця за допомогою цих критеріїв доцільно проводити щотижня, що дозволить здійснювати персональний підхід до роботи, реально оцінювати діяльність кожного працівника, своєчасно заохочувати працівників або вживати заходів дисциплінарного впливу, своєчасно позбутися безініціативних працівників і сформувати кваліфікований колектив.

Список літератури:

1. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : учебник для академического бакалавриата. Москва : Издательство Юрайт, 2016. 468 с. URL: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/211/2108523.pdf> (дата звернення: 24.04.2020).
2. Forrer J., Kee J. Public servants as contract managers. Public Contract Law Journal. 2004. С. 361–367. URL: https://www.jstor.org/stable/25755274?read-now=1&refreqid=excelsior%3A50a1462caac63343cabcd35d8362fbb6&seq=3#page_scan_tab_contents (дата звернення: 24.04.2020).
3. Шапошнік Г.О. Організаційно-правові засади державної служби: досвід США та українські реалії: автореф. дипломної роботи на здобуття освітнього ступеня «магістр»: 074. Миколаїв, 2019. 12 с. URL: http://krs.chmnu.edu.ua/bitstream/123456789/426/1/%d0%b0%d0%b2%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%b5%d1%80%d0%b0%d1%82_%d0%a8%d0%b0%d0%bf%d0%be%d1%88%d0%bd%d1%96%d0%ba.pdf (дата звернення: 24.04.2020).
4. Чу-Ван-Сян А.В., Мусиенко Е.В., Белякова Г.Я. Кадровый менеджмент: инновационные технологии. Инновационные технологии в управлении бизнесом и регионом : мат-лы науч.-практ. конф. с междунар. участием. Красноярск : Изд-во СибГАУ, 2011. Ч. 2. С. 150–153.
5. Слюсаренко О.М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2017. 24 с.
6. Пархоменко-Кудевіл О. Закордонний досвід організації та функціонування системи управління персоналом державної служби. 2010. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10poipds.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10poipds.pdf) (дата звернення: 24.04.2020).
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 24.04.2020).
8. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 24.04.2020).

9. Аврамчикова Н.Т., Солоненко Н.Н. Инновационные методы управления персоналом государственной и муниципальной службы. *Вестник Красноярского государственного аграрного университета*. 2013. С. 36–40.

References:

1. Hrazhdan, V.D. (2016). *Hosudarstvennaia hrazhdanskaia sluzhba : uchebnyk dlia akademicheskoho bakalavryata* [Public Civil Service: A Textbook for Academic Baccalaureate]. Moscow: Yzdatelstvo Yurait. Available at: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/211/2108523.pdf> (accessed: 24.04.2020).
2. Forrer, J., & Kee, J. (2004). Public servants as contract managers. *Public Contract Law Journal*, pp. 361–367. Available at: https://www.jstor.org/stable/25755274?read-now=1&refreqid=excelsior%3A50a1462caac63343cabcd35d8362fbb6&seq=3#page_scan_tab_contents (accessed: 24.04.2020).
3. Shaposhnik, H.O. (2019). *Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoi sluzhby: dosvid SSHa ta ukrainski realii* [Organizational and legal basis of the state service: experience of the USA and Ukrainian realities] (Master Thesis), Mykolaiv. Available at: http://krs.chmnu.edu.ua/bitstream/123456789/426/1/%d0%b0%d0%b2%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%b5%d1%80%d0%b0%d1%82_%d0%a8%d0%b0%d0%bf%d0%be%d1%88%d0%bd%d1%96%d0%ba.pdf (accessed: 24.04.2020).
4. Chu-Van-Sian, A.V., Musyenko, E.V., & Beliakova, H.Ia. (2011). *Kadrovyy menedzhment: ynnovatsyonnye tekhnolohyy* [Human resource management: innovative technologies]. *Proceedings of the Ynnovatsyonnye tekhnolohyy v upravlenyy byznesom y rehynom* (Krasnoyiarsk), pp. 150–153.
5. Sliusarenko, O.M. (2017). *Diialnist orhaniv derzhavnoi vlady z profesiinoho vdoskonalennia y kariernoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtsiv (svitovyi dosvid i yoho zastosuvannia v Ukraini)* [State authority bodies for professional and career development of state servants world experience and its application in Ukraine] (PhD Thesis), Dnipro.
6. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2010). *Zakordonnyi dosvid orhanizatsii ta funktsionuvannia systemy upravlinnia personalom derzhavnoi sluzhby* [Foreign experience in the organization and functioning of the civil service personnel management system]. Available at: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10poipds.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10poipds.pdf) (accessed: 24.04.2020).
7. *Pro derzhavnu sluzhbu* (2015). *Zakon Ukrainy* [On the Civil Service: Law of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (accessed: 24.04.2020).
8. *Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia otsiniuvannia rezultativ sluzhbovoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv* (2017). *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* [On Approval of the Procedure for Assessing the Performance of Civil Servants: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (accessed: 24.04.2020).
9. Avramchykova, N.T., & Solonenko, N.N. (2013). *Ynnovatsyonnye metody upravleniya personalom hosudarstvennoi y munitsypalnoi sluzhby* [Innovative methods of managing the staff of the state and municipal service]. *Vestnyk Krasnoyiarskoho hosudarstvennoho ahrarnoho unyversyteta* [Bulletin of the Krasnoyiarsk State Agrarian University]. Krasnoyiarsk, pp. 36–40.